# Die staatsrechtlichen Erfordernisse einer Veränderung der Grenzen des preussischen Staatsgebietes.

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der Doktorwürde der Juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

vorgelegt von

Alfons Gawlik

Referendar.

**Breslau**
Preuß & Jünger
(Inh. Kropff & Weinberger)
1912

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. Brie.
Korreferent: Professor Dr. Gretener.

Meinen lieben Eltern

in dankbarer Gesinnung!

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548201_0016

# Inhaltsverzeichnis.


Seite

**Einleitung**

§ 1. Geschichtliche Entwicklung des preußischen Staatsgebietes seit der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850 . . . . 1— 2

**I. Teil: Grundlegende Erörterungen.**

§ 2. Die Stellung Preußens im Deutschen Reiche, insbesondere bezüglich der Gebietshoheit . . . . . 2— 7

§ 3. Inhalt des Artikels 1 der Reichsverfassung . . . 8—14

§ 4. „Grenzveränderung“ und . . . . . 14—18

§ 5. „Gesetz“ in Art. 2 der preußischen Verfassungsurkunde. . . . . 18—21

**II. Teil: Grenzveränderungen des preußischen Staatsgebiets auf Betreiben Preußens**

§ 6. gegen auswärtige Staaten, . . . . . 21—26

§ 7. gegen deutsche Bundesstaaten, . . . . . 26—30

§ 8. durch Teilung der Monarchie. . . . . 31—33

**III. Teil: Das Reich betreibt Grenzveränderungen des preußischen Staatsgebiets**

I. gegen auswärtige Staaten

§ 9. in Friedenszeiten, . . . . . 33—37

§ 10 in Friedensschlüssen, . . . . . 37—46

II. § 11. gegen die deutschen Bundesstaaten. . . . . 46—47

**Schluß:**

§ 12. Das Verfahren bei Grenzveränderungen des preußischen Staatsgebiets. . . . . 48—51

# Literaturverzeichnis.


Anschütz, Deutsches Staatsrecht in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, 2. Bd. 1904.

Arndt, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat, 6. Aufl. Berlin 1907.

— Verfassung des Deutschen Reiches. 1895.

— Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

Bansi, Die Gebietshoheit als rein staatsrechtlicher Begriff durchgeführt in den Annalen des Deutschen Reiches 1898, S. 641 ff.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht, 3 Bände, Freiburg i/B. 1888—1890 und Band I. 2. Aufl. Breslau 1911.

Brie, Theorie der Staatenverbindungen. Stuttgart 1886.

Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reiches (mit Erläuterungen). Berlin 1910.

Fricker, Vom Staatsgebiet. Tübingen 1867.

— Gebiet und Gebietshoheit. Tübingen 1901.

v. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts. 3. Aufl. Leipzig 1880.

Graf Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reiche, 20. Aufl. Berlin 1910.

Hänel, Deutsches Staatsrecht, Bd. I. Leipzig 1892.

Heilborn, System des Völkerrechts. 1896.

v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung, Vorträge. Heidelberg 1904.

Jacob, Grenzveränderungen und Grenzfeststellungen des Deutschen Reiches und der deutschen Einzelstaaten, Diss. Leipzig 1902.

Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1905.

Kasperkowitz, Gebietsveränderungen nach dem Staatsrecht des Deutschen Reiches und der größeren deutschen Einzelstaaten. Diss. Breslau 1910.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Aufl. 1901, 5. Aufl. Band 1 und 2. Tübingen 1911.

— Deutsches Reichsstaatsrecht. Tübingen 1909. Im öffentlichen Recht der Gegenwart.

— Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 1894, Im Handbuch des öffentlichen Rechts, II, 1.

Meier, Über den Abschluß von Staatsverträgen, Leipzig 1874.
Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1905.
G. Meyer, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. Leipzig 1905.
Michelly, Der Gebietsbestand des Deutschen Reiches und die Möglichkeit seiner Veränderung durch das Reich und die Einzelstaaten nach der V. vom 28. März 1849 und dem geltenden Reichsrecht, Diss. Leipzig 1904.
v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.
Proebst, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Reich und dessen Einzelstaaten in den Annalen 1882, S. 241 ff.
Radnitzky, Die rechtliche Natur des Staatsgebiets im Arch. f. öffentl. R. Bd. 20. 1906.
v. Rappard, Die Rechtsgrundlagen der Gebietsveränderungen und Grenzregulierungen nach preußischem Staatsrecht. Diss. Greifswald 1894.
Rehm, Allgemeine Staatslehre i. H. d. ö. R. Einleitungsband II. Abt. Freiburg 1899.
v. Rönne, Verfassung des Deutschen Reiches, 9. Aufl. Berlin 1904.
— Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, Leipzig 1881—1884.
Schmidt, Über einige Ansprüche auswärtiger Staaten auf gegenwärtiges deutsches Reichsgebiet. Diss. Leipzig 1894.
Schücking, Quellensammlung zum pr. Staatsrecht. 1906.
Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1881—1886.
— Die Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser. 1862—1883.
Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. 1. 1850. Breslau 1896.
v. Seydel, Kommentar zur V. U. für das Deutsche Reich. 2. Aufl. 1897.
Sieskind, Zur Lehre von den Bedingungen und Formen, unter welchen der gegenwärtige Umfang des heutigen Deutschen Reiches erweitert und eingeengt werden kann. Diss. Berlin 1897.
v. Stengel, Das Staatsrecht des Kgr. Preußens i. H. d. ö. R. II, 3. 1894.
Stier-Somlo, Preußisches Staatsrecht, Leipzig 1906.
Störk, Landesgrenzsachen in v. Stengels Wörterbuch des D. Verw. Rechts. Bd. 2. 1890.
Tinsch, Das Recht der deutschen Einzelstaaten bezüglich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge. Diss. Erlangen 1882.
Triepel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. 1901.
Trieps, Das Deutsche Reich und die deutschen Bundesstaaten in ihren rechtlichen Beziehungen. Berlin 1890.

Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts. 2 Bände. 5. Aufl. Heidelberg - Leipzig 1863.

## Stenographische Berichte über die Verhandlungen

des preußischen Abgeordnetenhauses 1873/74.
des preußischen Herrenhauses 1877.
der I. preußischen Kammer 1849.
der II. preußischen Kammer 1849.

## Abkürzungen.

R. V. — Reichsverfassung.
pr. V. — Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat.
V. U. — Verfassungsurkunde.

# Einleitung.

## § 1.

### Geschichtliche Entwicklung des preussischen Staatsgebiets seit der Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat vom 31. Januar 1850.

Die Verfassungskämpfe in Preußen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts erreichten ihr Ende, als dem Preußischen Staate eine Verfassung gegeben wurde, die Preußen endgiltig zu einer konstitutionellen Monarchie umgestaltete. Der Gebietsbestand der Monarchie zur Zeit der Emanation der Verfassungsurkunde ist aber nicht bis heute derselbe geblieben. Vielmehr zählen heute zum preußischen Staatsgebiet zunächst die Landesteile, die am 31. Januar 1850 bereits zu Preußen gehörten, soweit sie nicht, was nur in geringem Umfange der Fall ist, durch Gebietsaustausch oder aus einem anderen Grunde aus dem preußischen Staatsgebiet wieder ausgeschieden sind. Dazu kommen alle die Gebiete, die seit 1850 durch Friedensschlüsse oder andere Staatsverträge mit dem Preußischen Staate vereinigt worden sind. Durch diese Erwerbungen sind natürlich die Grenzen des preußischen Staatsgebietes verändert worden; in den meisten Fällen ist das Gebiet erweitert worden. Bereits am 12. März 1850 erfolgte durch ein Gesetz die Vereinigung der Fürstentümer Hohenzollern-Hechingen und Hohenzollern-Sigmaringen mit dem Preußischen Staate. Desgleichen wurde durch Patent vom 5. November 1854, Gesetz vom 23. März 1873 das Jadegebiet dem Preußischen Staate einverleibt. Großen Länderzuwachs brachte Preußen der glückliche Ausgang des

Krieges mit Österreich von 1866. Das preußische Staatsgebiet vergrößerte sich laut Gesetz vom 20. September 1866 durch das Königreich Hannover, das Kurfürstentum Hessen, das Herzogtum Nassau und die freie Stadt Frankfurt a/M., laut Gesetz vom 24. Dezember 1866 durch die Herzogtümer Schleswig und Holtstein, auf Grund desselben Gesetzes außerdem noch durch einige bis dahin bayrische und großherzoglich hessische Gebietsteile. Schließlich wurden dem preußischen Staatsgebiet noch einverleibt das Herzogtum Lauenburg durch Gesetz vom 23. Juni 1876 und die vom Reich erworbene Insel Helgoland durch Gesetz vom 18. Februar 1891. Wenn man noch einige unbedeutende Grenzveränderungen durch Gebietsaustausch und Grenzregulierungsverträge einbezieht, so hat man dann ein vollständiges Bild von Grenzveränderungen, dem heutigen Umfang, den heutigen Grenzen des preußischen Staatsgebietes, von dem Art. 1 pr. V. sagt: „Alle Landesteile der Monarchie in ihrem gegenwärtigen Umfange bilden das preußische Staatsgebiet."

# Erster Teil.

## § 2.

### Die Stellung Preussens im Deutschen Reich, insbesondere bezüglich der Gebietshoheit.

Ein jeder Staat braucht als wesentliche Grundlage, als reales Substrat ein Gebiet d. i. einen örtlichen Machtbereich seiner Gewalt; denn die Macht des Staates muß eine Grundlege haben, auf der sie sich entfalten kann, eine Unterlage, auf der sie wirksam werden kann, einen örtlichen Machtbereich, innerhalb dessen der Staat etwas zu gebieten hat. Soll ein Staat überhaupt vorhanden sein, dann müssen als notwendige Erfordernisse vorliegen: 1. die Staatsgewalt

d. i. der Inhalt dessen, „was“, 2. die Untertanen, d. i. „wem“, 3. das Gebiet, d. i. „wo“ der Staat zu gebieten hat. Daß dieses Gebiet durch natürliche oder künstliche Grenzen von einander geschieden, abgesteckt ist, als Gebiet des einen oder anderen Staates im allgemeinen kenntlich gemacht wird, liegt auf der Hand. Zwischen dem Staate und dem Staatsgebiete bestehen gewisse rechtliche Beziehungen. Diese zeigen sich vor allem darin, daß der Staat allgemein anerkannt das Recht hat, die Anerkennung seines Gebietes als örtlichen Machtbereiches für sich in Anspruch zu nehmen, Übergriffe anderer Staate auf sein Gebiet zurückzuweisen, aus irgend einem Erwerbsgrund seinen Gebietszustand zu vergrößern, ja sogar, wenn z. B. nach einem unglücklichen Kriege das Interesse, die gefährdete Existenz des Staates es erheischt, den Gebietsbestand vielleicht auch erheblich zu verringern. Für diese rechtlichen Beziehungen zwischen Staat und Staatsgebiet ist der Ausdruck „Gebietshoheit“ gebräuchlich geworden. Bestritten ist die rechtliche Natur der Gebietshoheit. Die ältere Auffassung über Gebietshoheit, nach der die Gebietshoheit ein besonderer Bestandteil der Staatsgewalt ist und bestimmte einzelne Befugnisse umfaßt, war vor allem durch Zöpfl (Bd. II. § 443) und v. Rönne (Bd. I. § 34) vertreten. Mit dem Wesen der modernen Staatsgewalt unvereinbar, kann sie als überwunden angesehen werden. Die rechtlichen Beziehungen zwischen Staat und Gebiet regelt die Staatsgewalt als solche in ihrer Richtung, in ihrer Anwendung auf dem Staatsgebiet, allgemein Gebietshoheit genannt. Die Gebietshoheit ist also nicht ein Teil der Staatsgewalt, sondern die Staatsgewalt selbst in ihrer Anwendung auf das Gebiet.

Heute streiten vor allen zwei Theorien über die rechtliche Natur der Gebietshoheit. Fricker[1]) und G. Meyer[2]) halten es für ausreichend, die Gebietshoheit als die Staatsgewalt selbst in ihrer räumlichen Ausdehnung zu charakteri-

[1]) Vom Staatsgebiet S. 1 Gebiet und Gebietshoheit S. 1 ff.
[2]) S. 212.

sieren. Die Gebietshoheit ist nach dieser Auffassung zwar ein Moment im Wesen des Staates, aber das Gebiet ist nicht Objekt der Staatsherrschaft.

Meines Erachtens aber zeigen die Äußerungen der Gebietshoheit, die rechtlichen Beziehungen zwischen Staat und Gebiet, daß neben einem Recht innerhalb des Gebietes der Staat auch über das Gebiet selbst verfügungsberechtigt ist, ein Recht an seinem Gebiete hat; denn er trifft ja über dasselbe Verfügungen aller Art. Auch dieses Recht betrachte ich als zur Gebietshoheit gehörig und charakterisiere es als staatsrechtliches Sachenrecht.

Der Ansicht, daß die Gebietshoheit auch ein Recht des Staates an seinem Gebiet in sich schließt, ist die zweite Theorie. Ihre Vertreter sind u. a. Gerber[1]), Laband[2]) und Heilborn[3]). Soll der Staat seine Aufgaben erfüllen, so muß er neben seinen Untertanen auch sein Gebiet, seinen Grund und Boden seiner Willensmacht, seiner Gewalt unterwerfen d. h. die Gebietshoheit hat den Charakter eines staatsrechtlichen Sachenrechts. Die Gebietshoheit äußert sich in doppelter Richtung. Die erste besteht in der Ausschließung der anderen gleichgeordneten Staatsgewalten von demselben Gebiet, die zweite in der unbeschränkten Befugnis des Staates, das Gebiet für die staatlichen Zwecke zu verwenden. Die erstere würde ich mit Laband (1911 § 21 S. 193) als völkerrechtliche, die letztere als staatsrechtliche Seite der Gebietshoheit bezeichnen.

Die Frage nach der Souveränität schlägt nach meiner Meinung nicht in unser Gebiet; denn ein jeder Staat, also auch der Bundesstaat und seine Gliedstaaten sind nur mehr oder weniger ein schwaches Abbild eines idealen Staatsgebildes. Ich halte die Souveränität mit der Mehrzahl der Schriftsteller nicht für ein essentiale des Staates, sondern nur für eine Eigenschaft, die den Staat der Vollkommenheit um eine Stufe näher rückt.

---

[1]) Grundzüge § 22. [2]) § 21. [3]) § 1.

Als Preußen noch nicht die Gründung des Norddeutschen Bundes zustande gebracht hatte, erledigte sich die Frage der Gebietshoheit für Preußen sehr einfach, da es als Einheitsstaat allein die Gebietshoheit in seinem Territorium hatte. Heute ist aber Preußen ein Gliedstaaat des Deutschen Reiches. Wie alle anderen Gliedstaaten, so mußte auch Preußen zugunsten des Reiches auf einen Teil seiner Hoheitsrechte verzichten, da ja auch das Deutsche Reich, ein Bundesstaat, ein Staat ist, alle wesentlichen Merkmale des Staates in sich vereinigt, also auch Hoheitsrechte unbedingt haben muß. Da der Bundesstaat[1]) „einerseits ein aus Staaten zusammengesetztes, föderativ organisiertes Gemeinwesen, und andererseits ein aus Menschen zusammengesetztes Gemeinwesen mit einer prinzipiell alle Zwecke des menschlichen Lebens umfassenden Aufgabe und Zuständigkeit“ ist, so braucht das Reich zur Entfaltung seiner Herrschaft aber auch ein reales Substrat, ein Gebiet, auf dem seine Bürger wohnen können. Wenden wir die oben gegebene Definition „die Gebietshoheit ist die Staatsgewalt selbst“ auf das Deutsche Reich an, so kommen wir zu dem Resultat, daß das Reich Gebietshoheit über das Bundesgebiet hat, da es im Bundesgebiet Staatsgewalt hat. Da aber Preußen wie jeder andere Gliedstaat Staat geblieben ist, Gebietshoheit also insoweit hat, als es Staatsgewalt hat, haben wir im Deutschen Reiche in jedem Gliedstaat eine doppelte Gebietshoheit, in Preußen also die des Reiches und Preußens. Daß nun unter diesen Umständen nicht jede der beiden Staatsgewalten nach eigenem, getrennten Gutdünken, ohne auf die andere Rücksicht zu nehmen, über das Gebiet schalten und walten kann, ist klar; denn da jeder Streifen preußischen Gebietes auch zugleich Gebiet des Deutschen Reiches ist, kann jeder der beiden Faktoren nur soweit über das Gebiet verfügen, als ihm die Gewalt zusteht, aber nicht darüber hinaus. Die Kompetenzen werden ineinander greifen, mit einander konkurrieren, eine Grenze muß es jedoch geben.

[1]) Brie, „Theorie der Staatenverbindungen, S. 95.

Die Kompetenzgrenze muß sich in Ermangelung besonderer Bestimmungen aus dem allgemeinen Verhältnis Preußens zum Deutschen Reiche ergeben. In dieser Hinsicht bewegt sich durch die Reichsverfassung der Grundzug, daß das Reich die Hoheitsrechte hat, die ihm von den Einzelstaaten übertragen sind, während den Einzelstaaten alle Rechte verblieben sind, die nicht dem Reiche ausschließlich übertragen sind. Dies besagt vor allem u. a. Art. 2, Satz 1 R. V.: „Innerhalb dieses Bundesgebietes übt das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Maßgabe des Inhalts dieser Verfassung und mit der Wirkung aus, das die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen.“ In den Vordergrund rücken die Worte: Nach Maßgabe des Inhaltes dieser Verfassung. Die erwähnten Worte des Art. 2 der R. V. besagen aber auch, daß die Einzelstaaten dem Reiche insoweit untergeordnet sind, als sie nach Maßgabe des Inhalts der R. V. dem Reiche Hoheitsrechte übertragen haben. Was aber von den Herrschaftsrechten gilt, das gilt auch von der Gebietshoheit, der Staatsgewalt. Soweit mit den anderen Gliedstaaten Preußen die Gebietshoheit auf das Reich übertragen hat, ist sie Herrschaftsrecht des Reiches geworden; in allen übrigen Fällen spricht die Rechtsvermutung dafür, daß sie den Einzelstaaten unbeschränkt verblieben ist. Dasselbe Resultat ergibt sich aus der oben gegebenen Definition. Da Gebietshoheit die Staatsgewalt selbst ist, hat das Reich, soweit es im Besitze der Staatsgewalt ist, auch die Gebietshoheit, soweit Preußen die Staatsgewalt behalten, hat es auch die Gebietshoheit, die Grenze der Gebietshoheit ist die Grenze der Staatsgewalt.

Die Gebietshoheit der einzelnen Bundesglieder hat aber den Charakter eines eigenen, nicht eines abgeleiteten Rechts. Brie [1]) sagt treffend von den Herrschaftsrechten im allgemeinen, also auch mit Geltung für die Gebietshoheit; „Die den Gliedstaaten verbliebenen Hoheitsrechte verloren auch nicht etwa durch die Einfügung dieser Staaten in ein höheres

[1]) S. 108/9.

Gemeinwesen den Charakter eigener Rechte und sind nicht etwa deshalb, weil sie durch den höheren Gesamtwillen entzogen oder geschmälert werden können, als nur kraft einer Delation von seiten der Gesamtheit und demgemäß nur der Ausübung nach den Einzelstaaten zustehend anzusehen."

Daneben kommt immer noch die sogenannte Kompetenzkompetenz des Reiches in Betracht[1]), „die für den Bundesstaat ein notwendiges begriffliches Erfordernis ist" und ja auch in der Reichsverfassung anerkannt ist. (Art. 78 R. V.). Es bietet sich also dem Reiche im Wege der Verfassungsänderung mit Zustimmung der Gliedstaaten die Möglichkeit, seine Staatsgewalt, seine Gebietshoheit zu erweitern. Hierbei genießt Preußen eine bevorzugte Stellung. Denn zur Ablehnung eines verfassungsändernden Reichsgesetzes genügen im Bundesrat 14 Stimmen, Preußen allein verfügt aber bereits über 17 Stimmen im Bundesrat. (Art. 78 R. V.) Also kann Preußen einer Verfassungsänderung, damit einer Kompetenzerweiterung des Reiches stets allein wirksam entgegentreten, es kann verhindern, daß das Reich diese Kompetenz ganz an sich zieht.

Die augenblickliche Rechtslage ist jedoch die, daß sich in die Gebietshoheit über preußisches Staatsgebiet noch der Preußische Staat und das deutsche Reich teilen und zwar in demselben Verhältnis, in dem die Richtlinien für die Grenze der Staatsgewalt in der R. V. gezogen sind. Daraus und aus den Äußerungen der Gebietshoheit ist zu ersehen, daß die Initiative zu einer Veränderung der Grenzen des preußischen Staatsgebiets unter gewissen Gesichtspunkten sowohl von Preußen, als auch vom Deutschen Reiche ausgehen kann, da 2 Staatsgewalten bald miteinander bald unabhängig voneinander wirken können, und jede eine Veränderung anregen kann.

[1]) Brie, S. 104.

## § 3.

### Inhalt des Art. 1 der Reichsverfassung.

Da wir in Preußen eine doppelte Gebietshoheit haben und die Gebietshoheit sich u. a. in der Veränderung des Gebietsbestandes äußert, da die Gebietshoheit in Preußen wie die Reichsgewalt und die preußische Staatsgewalt bald miteinander, bald getrennt, unabhängig von einander sich äußert, so ist daraus weiter noch die Möglichkeit zu ersehen, daß unter gewissen Voraussetzungen das Deutsche Reich, in anderen Fällen der Preußische Staat oder beide Faktoren gemeinsam eine Grenzveränderung des preußischen Staatsgebietes vornehmen können. Den Umfang und die Umgrenzung des preußischen Staatsgebietes haben wir bereits in § 1 in großen Zügen kennen gelernt. Wir müssen uns nunmehr auch über das Reichsgebiet, die Reichsgrenzen klar werden, soweit es für uns in Betracht kommt. Hierbei hilft uns Art. 1 R. V., der lautet: „Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten Preußen — Hamburg.“ Art. 1 R. V. bezeichnet das Gebiet als Bundesgebiet und nicht als Reichsgebiet. Diesem Umstande ist jedoch keine Bedeutung beizumessen, da das deutsche Gemeinwesen bald Bund bald Reich genannt wird, je nachdem mehr die Rechte und Pflichten der einzelnen Staaten oder die Organe der Gesamtheit bezeichnet und hervorgehoben werden sollen. Daß beide Ausdrücke „Bund“ und Reich“ noch wie vor zulässig sind, suchte Bismarck in der Reichstagssitzung vom 1. April 1871 aus dem Eingang der Reichsverfassung zu rechtfertigen: „Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen.“ Demgemäß sollte den Worten „Bund“ und „Reich“ für den gerade zutreffenden rechtlichen Begriff der angemessene sprachliche Ausdruck entsprechen.

Art. 1 R. V. will mit dem Ausdruck „Bundesgebiet“ das Gebiet des Deutschen Reiches verfassungsmäßig festlegen. Das Gebiet, auf dem die Reichsangehörigen wohnen, bildet nach außen hin völkerrechtlich als Bundesgebiet und auch

nach innen hin reichsstaatsrechtlich nach Maßgabe der Verfassung ein in sich abgeschlossenes Ganzes das besagt auch die Definition „Bundesstaat“ S. 5. Natürlich hat dieses Ganze auch Grenzen. Störk[1]) bezeichnet als Staats- oder Landesgrenze „diejenige ideelle Linie, welche die Endpunkte des Staatsgebiets verbindend, dieses selbst zu einer räumlichen Einheit abschließt.“ Die Grenzen schließen also das Bundesgebiet zu einer räumlichen Einheit als Unterlage für die Entfaltung der Reichsgewalt ab. Wenn demnach Art. 1 R. V. die einzelnen Teile des Bundesgebietes aufzählt, verfassungsmäßig als eine einheitliche Ländermasse in seinem Ganzen festlegt, so ersetzt er dadurch die umständliche geographische Umschreibung der Grenzen des Deutschen Reiches. Die Einheitsstaaten mit nur einer Gebietshoheit haben es darin leichter, indem sie alle Landesteile ihre Staatsgebiets als zu ihrem Staate verfassungsmäßig bezeichnen. Z. B. Art. 1 pr. V. Das deutsche Reich ist aber kein Einheitsstaat, sondern eine Staatenverbindung, ein Bundesstaat, innerhalb seines Gebietes herrscht eine doppelte Gebietshoheit. Dies will auch Art. 1 R. V. zum Ausdruck bringen, indem er schon sein Bundesgebiet verfassungsmäßig so festlegt, daß seine räumliche Einheit und gleichzeitig seine Zusammensetzung aus den Einzelstaatsgebieten erkennbar wird. Hierbei muß man sich aber vor einer weitherzigen und einer engherzigen Auffassung des Art. 1 R. V. hüten.

Daß einerseits Art. 1 R. V. den jeweiligen Gebietsbestand der Gliedstaaten reichsverfassungsmäßig als Bundesgebiet festlegen will, ist in Art. 1 nicht ausdrücklich ausgesprochen, da das Wörtchen „jeweilig“ in dem Wortlauf des Art. 1 R. V. keine Aufnahme gefunden hat. Aus der Wortfassung des Art. 1 R. V. ist aber auch dieser Sinn nicht herauszulesen. Außerdem stände diese Behauptung mit der Auffassung einer doppelten Gebietshoheit, somit mit dem Charakter des Bundesstaats im Widerspruch. Wäre nämlich

[1]) S. 1,1.

das jeweilige Gebiet des Einzelstaates ohne weitere Erfordernisse von seiten des Reiches auch Reichsgebiet, dann hätte ein jeder Gliedstaat unbeschränkt in der Gewalt, beliebig das Bundesgebiet nach eigenem Gutdünken zu vergrößern oder auch zu verkleinern, ohne auf das Reich Rücksicht zu nehmen. Das Reich hat aber, in der Reichsverfassung ist es ausgesprochen, Staatsgewalt, somit also auch Gebietshoheit. Hierdurch ist dem Reiche das Recht zuerkannt, eine Veränderung seines Gebietes von seinem verfassungsmäßig erklärten Willen abhängig zu machen. Wollte man trotzdem das Wörtchen „jeweilig" aus Art. 1 R. V. herauslesen, so müßte man konsequent dem Reiche die Gebietshoheit und damit den staatlichen Charakter absprechen; denn wenn wir als Gebietshoheit in seiner rechtlichen Natur die Staatsgewalt selbst erkannt haben, der Staat als wesentliche Grundlage ein Gebiet haben muß, läßt sich eine Staatsgewalt ohne Gebietshoheit nicht mehr denken, das Reich wäre nicht mehr ein Bundesstaat, sondern ein Staatenbund. Daß also Tinsch[1]) den jeweiligen Territorialbestand der einzelnen Staaten dem Reiche zugrundegelegt wissen will, wird seinen Grund darin haben, daß er den Wortlaut des Art. 1 R. V. zu wenig scharf faßt, viel zu viel Gewicht auf das föderative Element legt. Vor allem scheint Tinsch seine Auffassung darin begründet zu sehen, daß es in Art. 1 R. V. heißt: „Besteht aus den Staaten Preußens usw." Nach meiner Ansicht will das folgendes besagen. Der Staat Preußen stellt alles das dar, was zu ihm nach den Grundsätzen des preußischen Staatsrechts gehört. Wenn nun dieser Staat Preußen ein Gliedstaat des Deutschen Reiches ist, so hat der Staat Preußen einerseits das Recht, andererseits die Pflicht, mit seinem ganzen Gebiete dem Reiche anzugehören.

— Auf die Frage, inwieweit Preußen sein Recht durchsetzen, seine Pflicht erfüllen kann, dem Reiche mit seinem

[1]) S. 42.

ganzen Gebiete anzugehören, werden wir an den entsprechenden Stellen der Arbeit näher einzugehen haben. —

Das heißt aber noch nicht, das gesamte Gebiet Preußens gehört ohne weitere Bedingungen und Formen zum Reiche, eine Gebietsveränderung des preußischen Staatsgebietes ist ipso iure ohne weitere staatsrechtliche Erfordernisse Veränderung des Reichsgebietes. Sondern das will sagen, der Preußische Staat hat die Bundespflicht zu erfüllen, solange als eine Änderung des Art. 1 R. V. noch nicht erfolgt ist, der Forderung dieses Art. nach Kräften entgegenzukommen.

Aber auch eine Behauptung, das von den Einzelstaaten erworbene Gebiet wird zwar nicht ipso iure Reichsgebiet, aber dem Einzelstaat sei es in der R. V. nicht verboten, also erlaubt, außerhalb des Reiches Gebiet zu besitzen, läßt sich nach meiner Meinung aus Art. 1 R. V. nicht begründen. Dem Rechte des Einzelstaates entspricht die Pflicht, nach Möglichkeit mit dem ganzen Gebiete dem Reiche anzugehören, um die Forderung des Art. 1 R. V. zu erfüllen. Nicht außeracht zu lassen für die dogmatische Erläuterung des Art. 1 R. V. ist der Charakter des Bundesstaats und die historisch begründete Erwägung, daß im neuerstandenen Deutschen Reiche die unerquicklichen Verhältnisse, wie sie zur Zeit des Deutschen Bundes besonders bezüglich Österreichs und Preußens mit ihren außerhalb des Bundes liegenden Gebieten bestanden, vermieden werden sollen. Die Bundesglieder sollen heute nur über Gebiet herrschen, das Bundesgebiet ist, das geht aus der historischen Erwägung der Entwickelung des Bundesstaates und der dogmatischen Auslegung der Reichsverfassung hervor. Wenn auch auf dem Wege der Verfassungsänderung in Zukunft die Möglichkeit herbeigeführt werden kann, sei es durch Genehmigung der entsprechenden Faktoren für einen einzelnen Fall oder auch für alle Fälle, daß Preußen z. B. nicht zum Reiche gehöriges Gebiet als preußisches Staatsgebiet besitzt, so ist das noch lange nicht damit gleichbedeutend, daß dies nach dem Stande der Verhältnisse, nach der Fassung des Art. 1 R. V. heute schon

der Fall ist. Solange eine Änderung des Art. 1 R. V. nicht erfolgt ist, stimme ich Laband[1]) bei, der behauptet: „Nach Art. 1 R. V. gibt es kein Bundesgebiet, welches nicht einem Staate angehört, und kein Staatsgebiet der zum Bunde gehörenden Staaten, welches nicht Bundesgebiet ist.“ Für eine andere Möglichkeit ist wohl Elsaß-Lothringen Präzedenzfall; im übrigen ist Labands Behauptung auch heute noch richtig.

Die nach meiner Ansicht engherzige Auffassung des Art. 1 R. V. ist die, daß die Reichsverfassung in Art. 1 den Gebietsbestand eines jeden der Gliedstaaten zur Zeit des Inkrafttretens der R. V. verfassungsmäßig festlegen will. Auch hierbei fehlt zunächst ein darauf hindeutendes Wort im Wortlaut des Art. 1 R. V. Andererseits ist Art. 1 bei seiner Fassung sehr dehnbar. Gern will ich dieser Auffassung das Zugeständnis machen, daß man bei dem Art. 1 zunächst gewiß an das Gebiet gedacht hat, das zur Zeit des Inkrafttretens der R. V. den einzelnen Staaten gehörte. Aber für heute ist diese Auffassung zu eng. Heute wird man unter Bundesgebiet im Sinne des Art. 1 R. V. außerdem noch jenes Gebiet zu verstehen zu haben, welches auf verfassungsmäßigen Wege Einzelstaatsgebiet und Bundesgebiet, oder zum mindestens, wenn man an Elsaß-Lothringen denkt, reichsverfassungsmäßig Bundesgebiet nach dem Inkrafttreten der R. V. geworden ist. Wir sehen daraus, daß eine Grenzveränderung am äußeren Rande des Bundesgebietes sich immer als Änderung des Art. 1 R. V. darstellen wird, weil die in Art. 1 R. V. umschriebenen Reichsgrenzen verändert werden, daß aber eine Änderung im Wortlaut des Art. 1 in den allermeisten Fällen äußerlich nicht erkennbar gemacht zu werden braucht, daß dann Art. 1 in der jetzigen Form auch das neue Gebiet in sich begreift, bezw. trotz der Gebietsabtretung richtig bleibt.

---

[1]) H. d. öffentl. R. II, 1, S. 29.

Mit Kasperkowitz[1]) will ich in Art. 1 R. V. „die räumliche Erstreckung“ des Reiches verfassungsmäßig festgelegt sehen; aber darin pflichte ich ihm nicht bei, daß Art. 1 die einzelnen Territorien reichsverfassungsmäßig festlegen will. Da sich Art. 1 R. V. eine umständliche Umschreibung der geographischen Reichsgrenzen ersparen will, zählt er präzisiert die einzelnen Teile seines Gebietes auf, um so sein Gebiet als eine räumliche Einheit anschaulich darzustellen. Art. 1 R. V. will also zunächst die Abgrenzung des Gebiets dem Auslande gegenüber festgelegt wissen, außerdem aber auch seine innere Gliederung in Staaten. Diese innere Gliederung in Staaten will aber nicht besagen, daß der Gebietsbestand der einzeln aufgezählten Staaten damit grundgesetzlich geregelt ist, denn es steht hier in der Verfassungsurkunde das Wort „Staat“ und nicht „Staatsgebiet“. Mit dem Ausdruck „Staat“ will aber Art. 1 R. V. den bundesstaatlichen Charakter des deutschen Reiches kennzeichnen und zum Ausdruck bringen, daß den einzelnen Bundesgliedern der Charakter als Staat verblieben ist, daß ihre Zuständigkeit nach wie vor grundsätzlich alle Seiten des menschlichen Lebens umfaßt. Art. 1 R. V. erfüllt somit seinen Zweck, die räumliche Erstreckung des Reichsgebietes, gleichzeitig aber dessen Zusammensetzung aus den Einzelstaatsgebieten, den bundesstaatlichen Charakter des Reiches zu kennzeichnen.

Aus diesen Erörterungen folgere ich, daß Art. 1 R. V. vor allem das Bundesgebiet in seiner Ausdehnung und seiner Umgrenzung verfassungsmäßig festlegen will. Diese Reichsgrenzen umschließen das Bundesgebiet, dessen Schutz der Bund sich gegen Angriffe von außen und innen im Eingang der Reichsverfassung als Ziel gesteckt hat. Veränderungen des Gebietes an seinem Grenzen macht er von dem verfassungsmäßig erklärten Willen des Reiches abhängig. Verstehen wir mit v. Stengel[2]) „unter Grenze des Staatsgebietes diejenige Linie

---

[1]) S. 31, § 10.

[2]) H. d. ö. R. II, 3, S. 56.

welche es vom Gebiete anderer Staaten oder vom herrenlosen Gebiete scheidet," so können wir unter Reichsgrenzen nur den äußeren Rand des Bundesgebietes verstehen, von Außen- und Innengrenzen des Reiches also nicht reden. Denn wenn auch das Reich ein zusammengesetzter Staat ist, so ist es doch nach fast unbestrittener Ansicht ein Bundesstaat. Wie S. 5 erwähnt ist aber der Bundestaat „einerseits ein aus Staaten zusammengesetzes, föderativ organisiertes Gemeinwesen, und andererseits ein aus Menschen zusammengesetztes Gemeinwesen mit einer prinzipiell alle Zwecke des menschlichen Lebens umfassenden Aufgabe und Zuständigkeit." Als Gemeinwesen mit einer inneren räumlichen Einheit grenzt das Reich eben nur an andere Staaten und an die See, nicht aber an eigene Gliedstaaten, eigenes Gebiet. Wohl aber können wir in Preußen von Außen- und Innengrenzen sprechen, wenn man an sein Verhältnis zum Reiche denkt; denn Preußen grenzt außer an die See an deutsche und außerdeutsche Staaten. Außengrenzen Preußens sind dann die, welche mit den Reichsgrenzen zusammenfallen, Innengrenzen die Grenzen Preußens an die anderen deutschen Gliedstaaten also die innerhalb des Reiches gelegenen Grenzen.

## § 4.

### „Grenzveränderung" nach Art. 2 pr. V.

Der grundlegende Artikel der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat, der für uns in Betracht kommt, ist der Art. 2: „Die Grenzen dieses Staatsgebiets können nur durch ein Gesetz verändert werden." Die Grenzen des preußischen Staatsgebiets kennen wir bereits aus § 1. Im allgemeinen sind die Grenzen, soweit sie nicht natürliche sind, durch Hoheitszeichen abgesteckt. Art. 2 pr. V. spricht von Grenzveränderungen. Es handelt sich hier darum, festzustellen, wann überhaupt eine Grenzveränderung im Sinne des Art. 2 pr. V. vorliegt. Auch auf dem Gebiete des Staatsrechts müssen da, wo zwei Gebiete ähnlich zwei Grund-

stücken im bürgerlichen Recht zusammenstoßen, aneinandergrenzen, sich Richtlinien ziehen lassen, wonach in dem einen Falle eine Grenzveränderung vorliegt, in dem anderen dagegen nicht.

Es können die Grenzen zwischen zwei Nachbarstaaten sicher, gewiß sein, die Lage der Grenzen also unstreitig. Dem Zwecke, die Grenzlinie in zweckentsprechender Weise kenntlich zu machen und die Verdunkelung der Grenzen zu verhindern, dient die Grenzabmarkung, d. i. die Beurkundung der Grenze in der Weise, daß in Zukunft die Richtigkeit bezw. die erfolgte Anerkennung des Grenzzuges seitens der Nachbarn mit Sicherheit bewiesen ist oder wenigstens ohne weitere Schwierigkeit bewiesen werden kann. Da die Grenzabmarkung richtig anerkannte, unstreitige Grenzen zur Voraussetzung hat, kann bei ihr von einer Grenzveränderung nicht die Rede sein.

Andererseits ist es nicht ausgeschlossen, daß die vorhandenen, abgesteckten Grenzen irgendwie verwischt werden oder ganz verschwinden. Verschiedene Naturereignisse können hierbei mitwirken, wie z. B. Änderung eines Flußlaufes, Bodensenkung, Erdbeben u. a. m. Soll unter solchen Umständen die Grenze wieder bestimmt, sicher gezogen werden, so können zwei Möglichkeiten eintreten. Der Grenzzug ist wohl streitig, subjektiv ungewiß geworden, er läßt sich aber mit Sicherheit wiederherstellen, sei es auf Grund der Landesvermessungen, deren Resultat in genauen Karten niedergelegt wird, sei es in irgend einer anderen Weise. Hierbei wird jedenfalls mit Bestimmtheit die ursprüngliche Lage der Grenze wieder festgestellt, der Fall der Grenzerneuerung; auch hier kann von einer Grenzveränderung nicht die Rede sein.

Zweifelhaft ist die Entscheidung bei der zweiten Möglichkeit, dem Falle der Grenzverwirrung, in dem sich mit Sicherheit die ursprüngliche Lage der Grenze nicht feststellen läßt. Hier soll die wahre Grenze ermittelt, bei auch objektiv ungewissen, streitigen Grenzen soll Grenzsicherheit,

Grenzfrieden geschaffen werden. Man kann wohl auch hier nicht von einer Grenzveränderung im Sinne des Art. 2 pr. V. sprechen, da ja eine Grenze nicht mehr vorhanden ist, sondern eine sichere Grenze erst wieder gezogen werden soll, hiermit also eine bekannte Grenze gar nicht verändert werden kann, obwohl möglicherweise es sich dabei auch um einen Gebietserwerb oder eine Gebietsabtretung, sei sie auch geringfügig, handeln kann. Meine Ansicht ist auch gestützt durch die Praxis der preußischen Regierung; denn in dem Rezesse zwischen Preußen und Hamburg vom 7. Januar 1874[1]) heißt es: „Wenngleich die in den §§ 4—7 enthaltenen Abmachungen, auch soweit sie zugleich als Grundlage für die künftige Hoheitsgrenze dienen sollen, als Veränderungen im Sinne des Art. 2 pr. V. nicht anzusehen sind, da es sich hier nicht um eine Veränderung der Hoheitsgrenze, sondern lediglich um die Feststellung streitiger Territorialgrenzen handelt, so bedürfen doch die stipulierten Gebietsaustausche der Zustimmung der Kammern."

Die Grenzabmarkungen, Grenzerneuerungen und Grenzberichtigungen fallen also nicht unter Art. 2 pr. V., sie stellen sich vielmehr als reine Verwaltungsmaßregeln dar, die nur den Normen der Verwaltung unterliegen.

Grenzfrieden, Grenzsicherheit zu haben liegt wohl im Interesse eines jedes Landes. Andererseits ist es aber auch ein richtiges Bestreben der Staaten, herbeizuführen, daß ihre Landesgrenzen im Verhältnis zu ihrer Ländermasse nicht zu ausgedehnt sind. In dem Bestreben, die Landesgrenzen in möglichst richtigem Verhältnis zur Ländermasse, in einer besonders für die Verteidigung recht günstigen Weise abzustecken, zu vereinfachen, wird es sich nicht vermeiden lassen, Gebietsaustausch, Gebietserwerb u. a. m. vorzunehmen. Hierbei wird in jedem Falle eine sichere, gewisse Grenze anders gezogen, die Grenze verändert, eine neue Grenze gezogen. Es kommt hierbei garnicht darauf an, ob das zu

[1]) V. des H. der Abg. 1873/74, Anlagenbd. IV, S. 1983.

erwerbende oder abzutretende Gebiet groß oder klein ist, ob beim Tausch der Gebietsbestand vermehrt oder verringert wird oder sich gleichbleibt; wesentlich ist, daß hierbei die ursprüngliche Grenze verändert wird, und darum fallen solche Grenzveränderungen, vielleicht am besten Grenzveränderungen im engeren Sinne genannt, unter den Art. 2 pr. V. Der Art. 2 pr. V. selbst macht ja auch in keiner Weise einen Unterschied zwischen geringen und bedeutenden Grenzveränderungen, also fällt jede tatsächliche Grenzveränderung sei sie auch noch so minimal, selbst wenn sich z. B. bei Gebietsaustausch die Größe des Staatsgebiets nicht ändert, unter Art. 2 pr. V. Unter die Grenzveränderung im weiteren Sinne werden dann alle Gebietsveränderungen zählen, die nicht lediglich aus Grenzzweckmäßigkeitsrücksichten vorgenommen werden, aber auch nicht minder den Forderungen des Staatsrechts entsprechen müssen.

Nun frägt es sich weiter, ob eine Real- oder Personalunion Preußens mit einem deutschen Gliedstaate oder einem außerdeutschen Staate eine Grenzveränderung im Sinne des Art. 2 pr. V. ist. Als Realunion[1]) bezeichnen wir „einen Verein von Staaten mit rechtlicher Gemeinsamkeit der Person des Staatsoberhauptes und zwar des monarchischen Staatsoberhauptes.“ Daraus erhellt, daß die in Betracht kommenden Staaten Staaten bleiben und aus irgend einem Grunde mit rechtlicher Gemeinsamkeit der Person des Monarchen koordiniert werden; allerdings wird dieser Staatenverein auf ein dauerndes Bestehen angelegt sein müssen. Ihr Staatsgebiet bleibt aber getrennt, eine Grenzveränderung tritt nicht ein. Noch einfacher gestaltet sich die Sache bei der Personalunion[2]) „der nicht auf einem gemeinsamen Rechtsgrunde beruhenden und eben deshalb im rechtlichen Sinne zufälligen Gemeinsamkeit des monarchischen Staatsoberhauptes mehrerer Staaten.“ Aus diesem Begriff der rechtlich zufälligen Gemeinsamkeit des Staatsoberhauptes ergibt sich, daß die

[1]) Brie, S. 69. [2]) Brie, S. 72.

Personalunion nicht einmal, wie die Realunion, ein Staatenverein ist, also garnicht rechtlich unter die Gruppe der Staatenverbindungen fällt, ganz abgesehen von der geschichtlichen Tatsache, daß die Personalunion oft zu einer Realunion oder sogar zu einem Einheitsstaat wird. Wenn also Preußen in Real- oder Personalunion mit einem andern Staate träte, würde lediglich dadurch eine Grenzveränderung seines Gebietes noch nicht eintreten. Das zeigt ja auch die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat, indem sie Real- und Personalunion nicht unter Art. 2 pr. V. fallen läßt, sondern in Art. 55 pr. V. bestimmt: „Ohne Einwilligung beider Kammern kann der König nicht zugleich Herrscher fremder Reiche sein."

Wir haben also gesehen, daß unter den Begriff der Grenzveränderung im Sinne des Art. 2 pr. V. nicht fallen:

1) Grenzabmerkungen, Grenzerneuerungen und Grenzberichtigungen,
2) eine Realunion und
3) eine Personalunion mit einem deutschen Gliedstaate oder einem außerdeutschen Staate;

es fallen aber unter diesen Begriff:

1) die Grenzveränderungen im engeren Sinne und
2) die Gebietsveränderungen oder Grenzveränderungen im weiteren Sinne.

Was nun im folgenden von Gebietsveränderung gesagt ist, das gilt auch für Grenzveränderung i. e. S. und umgekehrt.

## § 5.

### „Gesetz" in Art. 2 pr. V.

Ein Blick auf die Praxis des Preußischen Staates bei Grenzveränderungen zeigt uns, daß nach zwei Richtungen hin nicht ganz gleichmäßig verfahren worden ist. Einerseits ist der Unterschied zwischen Grenzerneuerungen, Grenzberichtigungen und Grenzveränderungen nicht immer genau

innegehalten worden, andererseits herrscht besonders in den ersten Jahren nach der Emanation der Verfassungsurkunde keine rechte Klarheit darüber, ob die Mitwirkung der gesetzgebenden Faktoren sich in der Zustimmung erschöpfe, oder in der Form eines Gesetzes ihren Ausdruck finden müsse. Ist es erforderlich und ausreichend, daß die beiden Häuser des Landtages zu dem eine Grenzveränderung festsetzenden Staatsvertrag lediglich ihre Zustimmung aussprechen, oder gehören hierzu alle Voraussetzungen, die für die Entstehung eines Gesetzes notwendig sind? Art. 2 pr. V. sagt, daß Grenzveränderungen „nur durch ein Gesetz“ vorgenommen werden können. Was aber nach preußischem Staatsrecht ein Gesetz ist, muß uns die Verfassungsurkunde sagen. Nach Art. 62 Abs. 2 pr. V. ist die Übereinstimmung des Königs und der beiden Kammern zu jedem Gesetze erforderlich. Dazu kommt die Sanktion durch den König, die in der Unterschrift des von den beiden Häusern des Landtages angenommenen Entwurfes besteht. Sobald dies erfolgt ist, ist wohl der Gesetzesinhalt festgelegt, aber noch nicht bekannt gemacht und noch nicht verbindlich. Nach Art. 45 pr. V. steht dem Könige allein die vollziehende Gewalt zu, er befiehlt die Verkündigung der Gesetze. Es bedürfen jedoch gemäß Art. 44 pr. V. alle Regierungsakte des Königs zu ihrer Giltigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers. Schließlich sind gemäß Art. 106, Abs. 1 pr. V. Gesetze erst verbindlich, wenn sie in der vom Gesetze bezw. der Verfassung vorgeschriebenen Form bekannt gemacht, publiziert worden sind. Aus diesen Verfassungsbestimmungen folgt, daß zu jedem Gesetz, also auch zu dem Gesetz des Art. 2 pr. V., folgende Momente gehören: Übereinstimmung des Königs und der beiden Häuser des Landtages, Gegenzeichnung wenigstens eines Ministers, königliche Sanktion, königlicher Verkündigungsbefehl und Publikation in vorgeschriebener Form. Der Berichterstatter der Justizkommission im Herrenhause, Graf zur Lippe, hat ganz recht, wenn er am 26. Februar 1876 im Herrenhause

sagt[1]): „Ich mache noch darauf aufmerksam, das in Art. 2 der Verfassungsurkunde nicht gesagt ist, wie in Art. 48, daß es der Zustimmung der legislatorischen Faktoren bedürfe, sondern es bedürfe eines Gesetzes und zu einem Gesetz ist allerdings die Zustimmung der Landesvertretung erforderlich.“ Diese Auffassung gerade bezüglich der Grenzveränderungen wird noch bekräftigt durch die Gegenüberstellung von Art. 55 und Art. 2 pr. V. Zu einer Real- und Personalunion Preußens mit einem anderen Staate genügt die bloße Einwilligung beider Kammern, während jede Grenzveränderung, auch die kleinste, schon der strengen Gesetzesform bedarf. Die Gegenüberstellung von Gesetz und Einwilligung in diesen beiden Artikeln zeigt uns, daß die Zustimmung der Kammern zu einem Akt des Königs, also ein Zusammenwirken der gesetzgebenden Faktoren noch kein Gesetz ist. Für die Gesetzesform hat sich auch die neuere Staatspraxis entschieden. Das beweisen auch die Worte der Denkschrift zu dem erwähnten Rezesse zwischen Hamburg und Preußen vom 7. Juni 1874.

Der Ausdruck „Gesetz“ in Art. 2 pr. V. in Gegenüberstellung mit Art. 1 und Art. 107 pr. V. sagt aber noch etwas anderes. Art. 1 erklärt alle Landesteile der Monarchie in ihrem gegenwärtigen Umfange zum preußischen Staatsgebiet. Eine Änderung dieses für verfassungsmäßig erklärten preußischen Staatsgebiet stellt sich somit als Veränderung der Verfassung dar. Für Verfassungsänderungen stellt Art. 107 pr. V. ein erschwerendes Erfordernis im Gesetzgebungsakt auf. Es genügt wohl dabei der ordentliche Weg der Gesetzgebung, ohne erhöhte Stimmenmehrheit, jedoch sind in jeder Kammer zwei Abstimmungen erforderlich zwischen welchen ein Zeitraum von wenigstens 21 Tagen liegen muß. Hiervon macht Art. 2 pr. V. für Grenzveränderungen eine Ausnahme, indem er hierfür ein einfaches Gesetz genügen läßt, also die absolute Stimmenmehrheit in jeder Kammer in einmaliger Abstimmung; danach befreit Art. 2 pr. V. die Grenz-

[1]) Sten. Ber. 1876, S. 156, S.

veränderungen als Verfassungsänderungen von der schwereren Form der verfassungsändernden Gesetze.

Die Erörterungen über die Begriffe Gebietshoheit in Preußen, Reichsgrenzen, Gesetz nach preußischem Staatsrecht und Grenzveränderung verfolgten den Zweck, für die folgenden Erörterungen die Grundlage zu bilden. Auf dieser Grundlage sollen im folgenden die staatsrechtlichen Erfordernisse einer Grenzveränderung des preußischen Staatsgebiet dargelegt werden.

---

# Zweiter Teil.

## Grenzveränderungen des preussischen Staatsgebiets auf Betreiben Preussens.

### § 6.

### Grenzveränderungen des preussischen Staatsgebiets gegen auswärtige Staaten.

Die Möglichkeiten der Grenzveränderungen des preußischen Staatsgebietes auf Betreiben Preußens lassen sich unter 3 Gesichtspunkten zusammenfassen, je nachdem die preußischen Staatsgrenzen gegen auswärtige oder zum Deutschen Reiche gehörigen Staaten, oder auch durch Teilung der preußischen Monarchie verändert werden können.

In einer Beziehung hat Preußen, wie wir noch sehen werden, seine Gebietshoheit ganz an das Reich abtreten müssen, nämlich in Friedensschlüssen. Es bestehen aber außerdem noch mannigfache Möglichkeiten, das Staatsgebiet zu vergrößern oder zu verringern durch Erwerb oder Abtretung aus irgend einem Grunde. Staatsrechtliche Rechtsquelle sind hierfür die Reichsverfassung und die preußische Verfassung. Die Reichsverfassung untersagt bisher in keinem Artikel den Einzelstaaten, neues Gebiet zu erwerben. Insoweit ist also auch Preußen die Gebietshoheit geblieben.

Immer wieder müssen wir in dieser Beziehung auf Preußens Verhältnis zum Deutschen Reiche achten. Wir haben aber gesehen, daß der Staat Preußen, solange der Art. 1 R. V. in der jetzigen Form bestehen bleibt, das Recht und die Pflicht hat, mit seinem ganzen Gebiete dem Deutschen Reiche anzugehören. Vergrößert aber Preußen gemäß seiner Verfassung Art. 2 sein Gebiet auf Grund eines Gesetzes, so gehört das neu erworbene bisher auswärtige Gebiet noch nicht ipso iure zum Reich; denn das Reichsgebiet kann nur durch den verfassungsmäßig erklärten Willen des Reiches erweitert werden. Andererseits soll das neue Gebiet einer doppelten Gebietshoheit unterstellt werden; durch das preußische Gesetz geschieht dies aber nur für Preußen, also ist nunmehr noch ein Akt des Reiches erforderlich, der auch das Gebiet der Hoheit des Reiches unterstellt. Preußen muß seiner Pflicht nachkommen und die Aufnahme dieses neuen Gebietes auch in das Bundesgebiet nachsuchen, denn es würde nach der Vereinigung des betreffenden Gebietes mit Preußen nicht mehr der Staat Preußen, sondern nur ein Teil, und sei es bei weitem der größte des preußischen Staatsgebietes, dem Reiche angehören, also sich Preußen der Verletzung des Art. 1 R. V. schuldig machen. Das Reich kann dieses Gebiet aber nur auf dem Wege der Verfassungsänderung aufnehmen, da sich Gebietserwerb gleichzeitig als eine Veränderung der Reichsgrenzen, Änderung des Art. 1 R. V. darstellt. Nun hat aber die Reichsverfassung nicht wie die preußische für Grenzveränderungen eine leichtere Form, die eines einfachen Gesetzes geschaffen; es erfolgen daher Veränderungen der Reichsgrenzen als Änderung der Reichsverfassung gemäß Art. 78, Abs. 1 R. V. zwar im Wege der Gesetzgebung, sie gelten aber bereits als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben. Es kommt also bei Grenzveränderungen des preußischen Staatsgebiets gegen außerdeutsche Staaten, weil sie notwendig eine Veränderung der Reichsgrenzen zur Folge haben müssen, sowohl ein Akt des preußischen Staates als auch des Deutschen Reiches in Frage.

Setzen wir den Fall, die gesetzgebenden Faktoren Preußens genehmigen einen Gebietserwerb Preußens gemäß Art. 2 pr. V. Wie steht es mit dem Gebietszuwachs des Preußischen Staates, wenn das Reich seine Genehmigung versagt? Würde Preußen trotzdem sein Gebiet als verfassungsmäßiges preußisches behalten, so würde es sich in Widerspruch mit seinen Bundespflichten gegen das Reich setzen. Nach meiner Ansicht beständen dann drei Möglichkeiten. Das einfachste wäre, Preußen gibt das neu erworbene Gebiet wieder auf, da es aber nach preußischem Staatsrecht bereits preußisches Gebiet war, würde dazu wieder der Weg der Gesetzgebung gemäß Art. 2 pr. V. erforderlich sein. Hierbei könnte das Gebiet staats- und völkerrechtlich aufgegeben werden und dann mit Preußen unter Zustimmung beider Kammern (Art. 55) in Real- oder Personalunion gestellt werden. Die völkerrechtlichen Erfordernisse und die Stellung des neuen Staates zum Reiche interessieren uns hier nicht weiter.

Oder Preußen sucht eine Änderung des Art. 1 R. V. in der Weise nach, daß es nur verpflichtet ist, dem Reiche mit seinem bisherigen Gebietsbestand anzugehören. Da dies aber viele Bedenken gegen sich hat, besonders wenn man an ähnliche Verhältnisse des alten Deutschen Reiches und des Deutschen Bundes und die daraus sich ergebenden Schwierigkeiten denkt, und da zu dieser Änderung der Reichsverfassung ein verfassungsänderndes Gesetz erforderlich ist, könnte das Reich seine Zustimmung leicht versagen.

Dann bliebe die dritte Möglichkeit, wenn nämlich die gesetzgebenden Faktoren Preußens die Zustimmung zur Dereliktion des neu erworbenen Gebietes verweigern, und das Reich seine Zustimmung zur Aufnahme bezw. dazu, daß Preußen das neu erworbene Gebiet als preußisches aber außerdeutsches behält, nicht erklärt, sodaß Preußen wider den Willen und das Interesse des Reiches das Gebiet behält. Preußen würde sich dann einer Verletzung der verfassungsmäßigen Bundespflichten schuldig machen; es könnte aber

zur Erfüllung seiner Pflicht gemäß Art. 19 R. V. im Wege der Exekution angehalten werden, diese zu erfüllen. Der Bundesrat würde dann gemäß Art. 19 R. V. Abs. 2 die Exekution beschließen, der Kaiser müßte sie vollstrecken. Der Kaiser müßte als staatsrechtlicher Vertreter des Reiches das betreffende preußische Staatsgebiet für reichsstaatsrechtlich ausgeschlossen erklären. Hier in diesem Falle würde sich zeigen, daß die Gebietshoheit des Reiches der des Einzelstaats vorgeht, aber nur, soweit es sich aus der Reichsverfassung ergibt. Wenn es aber überhaupt einmal soweit kommen sollte, so liegt das nur, wie wir noch sehen werden, am Mangel eines in der Reichsverfassung geregelten Verfahrens.

Gerade bei Erörterung dieser Frage wird wiederholt Hessen in seiner Stellung zum Norddeutschen Bunde in den Vordergrund geschoben. So sagt u. a. von Seydel[1]): „Die staatsrechtliche Möglichkeit, daß ein Staat mit einem Teile seines Gebietes nicht zum Bunde gehöre, ist durch diese Tatsache unwiderleglich bewiesen.“ Dem kann ich nun nicht beipflichten. Um hierin zur Klarheit zu kommen, muß man die damaligen und die heutigen Verhältnisse in Erwägung ziehen. Zunächst war es eine Forderung Österreichs, das immer noch auf die Führung der deutschen Staaten hoffte, und auch vor allem Frankreichs, daß Preußen nur die Staaten nördlich der Mainlinie zu einem Bunde zusammenschließe. Daß die Norddeutschen Staaten den nördlichen Teil von Hessen d. i. das Gebiet Hessens nördlich des Main, in ihren Bund aufnahmen, war ein politischer Scharfblick in der Hoffnung, daß Hessen südlich des Main und die süddeutschen Staaten beim nächsten Anstoß mit den norddeutschen Staaten, frei von Österreichs Einflüssen, vereint und zu einem neuen Deutschen Reiche vereinigt bleiben werden. Das waren allerdings nur politische Gründe. Aber auch staatsrechtlich ist die Stellung Hessens klar und deutlich in der

[1]) K. zur R. V. Art. 1. S. 38.

Verfassung des Norddeutschen Bundes ausgesprochen; denn in Art. 1 heißt es dort: „Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten Preußen . . . und aus den nördlich des Main gelegenen Gebietsteilen des Großherzogtums Hessen.“ Dem Ausdruck „Staaten“ sind in der Norddeutschen Bundesverfassung die Worte „die Gebietsteile des Großherzogtums Hessen“ gegenübergestellt, das heißt neben den einzelnen Staaten gehörte zum Bundesgebiet des Norddeutschen Bundes auch das hessische Gebiet nördlich des Main. In diesem Artikel ist also die Ausnahmestellung Hessens im Norddeutschen Bunde verfassungsmäßig gewährleistet. Eine solche Ausnahmestellung gibt die jetzige Reichsverfassung in keinem Artikel vor allem nicht in Art. 1. Von vornherein besteht also vorläufig noch nicht die Möglichkeit, daß ein Gebiet zum preußischen Staatsgebiete gehört, ohne daß es auch Bundesgebiet ist. Allerdings will ich nicht bestreiten, daß trotzdem die Möglichkeit staatsrechtlich herbeigeführt werden kann. Dafür gilt aber nicht der Satz, was damals Hessen erlaubt war, das gilt auch heute für Preußen, was dem einen recht ist, ist dem andern billig, da die Lage der Verhältnisse heute wesentlich anders ist, sondern das können wir nur an der Hand der Reichsverfassung erreichen. Es ist dies nur möglich, wenn das Reich auf dem Wege der Verfassungsänderung, die nicht ohne Grund erschwert ist, von seiner Kompetenz Gebrauch macht, und entweder für einen einzelnen Fall eine Ausnahme gestattet oder den Art. 1 R. V. in einer Form abändert, daß aus seinem Wortlaute heraus von vornherein eine solche Möglichkeit begründet wird. Dieser Zustand, der unter gewissen Voraussetzungen herbeigeführt werden kann, besteht aber heute noch nicht.

Einfacher wie bei Gebietserweiterungen liegt die Sache bei einer Gebietsverringerung des preußischen Staatsgebiets gegen außerdeutsche Staaten. Hier müssen logisch die Grenzveränderungen preußischen Staatsgebiets mit einer Veränderung der Reichsgrenzen zusammenfallen, da die Außengrenzen des preußischen Staatsgebiets verändert werden.

Der Gebietsbestand des Reiches kann aber ohne oder wider seinen Willen nicht verringert werden. Andererseits muß sich sowohl Preußen als auch das Reich seiner Gebietshoheit über das in Frage kommende Gebiet begeben, damit es der erwerbende Staat frei von Hoheitsrechten ganz seiner Hoheit unterstellen kann. Es gehört also hier ein Akt des Preußischen Staates und ein Akt des Reiches dazu. Nach preußischem Staatsrecht ist ein Gesetz (Art. 2 pr. V.), nach deutschem Reichsstaatsrecht ein verfassungsänderndes Reichsgesetz erforderlich. (Art. 78 R. V. Abs. 1). Beispiele hierfür bietet auch die Geschichte. Das Reich hat in dem Gesetz vom 22. Juni 1902 seine Zustimmung erteilt, daß Preußen einige genau bezeichnete Gebietsteile an Österreich bezw. an Dänemark abtrat.

## § 7.

### Grenzveränderungen des preussischen Staatsgebietes gegen deutsche Bundestaaten.

Wie wir gesehen haben, spricht die Reichsverfassung in Art. 1 nicht aus, daß sie den Umfang der einzelnen Gliedstaaten verfassungsmäßig ein für allemal festlegt. Ebenso enthält sie auch kein Verbot, daß die einzelnen Bundesstaaten sich auf Kosten anderer mit deren Einwilligung ausdehnen oder umgekehrt an sie Gebiet abtreten dürfen. Bei einer gewaltsamen, widerrechtlichen Gebietsveränderung müßte natürlich das Reich einschreiten, zumal es sich als Zweck des Bundes im Eingang der Reichsverfassung den Schutz des Bundesgebietes und des innerhalb desselben geltenden Rechts gesteckt hat. Eine Grenzveränderung zwischen zwei Gliedstaaten durch Staatsvertrag stellt sich in keiner Weise als Angriff auf das Bundesgebiet dar, es ist eine rechtliche Gelegenheit, das Bundesgebiet schützend einzugreifen, für das Reich garnicht gegeben. Es ist an sich nicht verboten, daß Preußen von anderen Staaten auf rechtlichem Wege Gebiet erwirbt bezw. Gebiet an sie abtritt. Dabei wird es sich nach preußischen Staatsgrund-

gesetzen immer um eine Grenzveränderung des preußischen Staatsgebietes handeln, demnach zu allen diesen Akten gemäß Art. 2 pr. V. ein Gesetz erforderlich sein. Nach unserer Auffassung in § 3 wird es an und für sich für das Reich nicht von Interesse sein, zu welchem Gliedstaat das in Betracht kommende Gebiet gehört, sofern es nur im Gebietsbestand des Reiches verbleibt. Folgerichtig muß man dann aber zugeben, daß Preußen auch das gesamte Gebiet eines anderen Gliedstaates mit dessen Einwilligung durch ein preußisches Gesetz in sein Gebiet aufnehmen könnte. Dafür scheint auch der Umstand zu sprechen, daß Lauenburg, das mit Preußen in Personalunion stand, ohne Genehmigung von Seiten des Reiches 1876 mit Preußen vereinigt worden. Doch muß man Lauenburg hierbei ausschalten; denn der Art. 1 R. V. zählt Lauenburg nicht als selbständigen Staat, sondern nur in Verbindung mit Preußen auf. Lauenburg hatte ferner auch keine Stimme im Bundesrat erhalten. Die Reichsverfassung gibt damit selbst kund, daß sie eine Verschmelzung Lauenburgs mit Preußen nicht mehr als Reichsangelegenheit betrachten wollte, daß sie vielmehr Lauenburg schon als Teil Preußens ansehe. Da wir im Prinzip angenommen haben, Gebietsveränderungen unter den Einzelstaaten interessieren an sich das Reich nicht, so müßte auch Waldeck, das durch Accessionsverträge schon jetzt mit Preußen eng verknüpft ist, ohne Reichsintervention dem preußischen Gebiete nur gemäß den Bestimmungen der preußischen und waldeckschen Verfassung einverleibt werden können.

An sich ist unsere Behauptung gemäß der Auffassung von Art. 1 R. V. ganz richtig. Aber bei diesen Fragen darf man keineswegs übersehen, daß hier geringere und bedeutendere Grenzveränderungen eine Rolle spielen, allerdings nicht an sich, wohl aber in ihren Folgen. Geringe Grenzveränderungen unter den Einzelstaaten z. B. Gebietsaustausch bei gleichbleibender Bevölkerungsziffer der Staaten ändern einerseits nichts an Art. 1 R. V., berühren auch nicht anderer-

seits die zahlreichen Bestimmungen über den inneren Bau des Reiches. Wenn dagegen bei solchen Grenzveränderungen größere Gebiete in Frage kommen, so wird zwar an der äußeren Lage des Bundes auch nicht gerüttelt, aber es ist hierbei noch anderen reichsstaatsrechtlichen Forderungen Rechnung zu tragen. So z. B. kann preußisches Gebiet an Bayern und umgekehrt nur in der Weise abgetreten werden, daß dieses Gebiet bezüglich der Reservatrechte in demselben Verhältnis zum Reiche, zur Gesamtheit bleibt, wie es vor der Abtretung war, wenn nicht die Zustimmung des Reiches eingeholt wird. In diesem Falle handelt es sich nämlich, abgesehen von der Veränderung der Innengrenzen Preußens, auch um eine Veränderung der inneren Rechtsgrenze der Reichskompetenz. Soll also mit der Veränderung der Innengrenzen Preußens eine Veränderung der internen Rechtsgrenze der Reichskompetenz zusammenfallen, so bedarf es auch der Zustimmung des Reiches. Andernfalls müssen die unter den einzelnen Bundesgliedern abgetretenen Gebietsteile in demselben Verhältnis zum Reiche, zur Gesamtheit bleiben, wie vor der Abtretung. Durch Grenzveränderungen werden aber auch die Bevölkerungszahlen der einzelnen Gliedstaaten geändert, unter Umständen so, daß infolge davon eine andere Abgrenzung, eine andere Einteilung der Reichstagswahlkreise notwendig wird. Da bisher eine gesetzliche Neuregelung noch nicht erfolgt ist, gilt gemäß Art. 20 R.-V. noch das Wahlgesetz für den Reichstag des Norddeutschen Bundes vom 31. Mai 1869 mit seinen Ergänzungen in Art. 20 R. V. Durch diesen Artikel wird dieses Wahlgesetz zum Reichsgesetz erklärt. Wenn nun Art. 20 R. V. die Zahl der Abgeordneten der süddeutschen Staaten verfassungsmäßig festlegt, so ist es dem Prinzip der Gleichberechtigung der Einzelstaaten durchaus entsprechend, wenn die Bestimmung der Zahl der Abgeordneten der norddeutschen Staaten im Wahlgesetz auch als Verfassungsbestimmung der R. V. angesehen wird, als wenn diese Zahl in Art. 20 R. V. stände; im übrigen ist das Wahlgesetz von 1869 nur ein einfaches Reichsgesetz.

Gemäß § 5, Abs. 2 dieses Gesetzes kommen auf Preußen 236 Abgeordnete. Im Durchschnitt wird in Abs. 1 § 5 dieses Gesetzes für einen Wahlkreis die Zahl von 100000 Seelen. festgelegt. Würde nun infolge der Steigerung oder Minderung der preußischen Bevölkerungszahl eine Neueinteilung der Wahlkreise in der Weise notwendig werden, daß Preußen mehr oder weniger Abgeordnete in den Reichstag zu entsenden hat, so wäre dazu als zu einer Änderung einer Verfassungsbestimmung (Art. 20 R. V.) ein verfassungsänderndes Reichsgesetz erforderlich. Das ist jedenfalls die staatsrechtliche Seite. Allerdings darf man hierbei nicht übersehen, daß praktisch im Zusammenhang mit der Politik die Sachlage heute doch wesentlich anders ist als zur Zeit des Inkrafttretens der Reichsverfassung. Das Wahlgesetz von 1869 hat für einen Wahlkreis eine Einwohnerzahl von 100000 Seelen zugrundegelegt. Auf derselben Grundlage ist der Art. 20 R. V. hinsichtlich der süddeutschen Staaten, das Reichsgesetz vom 25. Juni 1873 bezüglich Elsaß-Lothringens und das Reichsgesetz vom 15. Dezember 1890 hinsichtlich Helgoland aufgebaut, sodaß das deutsche Volk 397 Abgeordnete in den Reichstag entsendet. Dabei ist zu beachten, daß die Bestimmung, 100000 Seelen sollen einen Wahlkreis bilden, nicht als Bestimmung oder Versprechen, sich an diesen Maßstab zu halten, in Anspruch genommen werden kann, da der Abs. 3 des § 5 (Wahlgesetz) eine Vermehrung der Zahl der Abgeordneten im Hinblick auf eine steigende Bevölkerungszahl durch ein Gesetz erfolgen läßt. Heute hat das Deutsche Reich schon weit über 60 Millionen Einwohner, — 65 Millionen, — aber dementsprechend noch nicht über 600 Abgeordnete, wenn man die Durchschnittszahl des Wahlgesetzes, 100000 Seelen für einen Wahlkreis zugrunde legt, sondern die Zahl der Abgeordneten ist bei 397 geblieben, d. h. eine unbedeutnnde Änderung der Bevölkerungszahl wird wohl nicht sobald eine Steigerung oder Minderung der Abgeordnetenzahl zur Folge haben.

Sollte dagegen bei gleichbleibender Zahl der Ab-

geordneten nur eine Neueinteilung der Reichstagswahlkreise notwendig werden, so würde nach meiner Meinung ein einfaches Reichsgesetz hierzu erforderlich sein und genügen. Denn wenn es in § 6, Abs. 4 des Wahlgesetzes heißt: „Ein Bundesgesetz wird die Abgrenzung der Wahlkreise bestimmen," so wird man auch annehmen können, daß zu einer reinen Neueinteilung der Wahlkreise auf Grund dieses Wahlgesetzes ein einfaches Reichsgesetz genügt, zumal das Wahlgesetz ein einfaches Reichsgesetz ist.

Ganz besonders muß man aber dann dem inneren Organismus des Reiches Rechnung tragen, wenn ein Gliedstaat einen anderen ganz in sich aufnimmt; damit würde sich in erster Linie im gegebenen Falle die Bevölkerungszahl Preußens und die Zahl seiner Reichstagsabgeordneten ändern, da die Bevölkerung jedes Einzelstaats mindestens einen Reichstagsabgeordneten zu wählen hat, nach dem abgeänderten Art. 20 R. V. aber 397 Abgeordnete zu wählen sind. Die Folge davon haben wir bereits gesehen. Weiterhin wäre es fraglich, ob die Stimme dieses Einzelstaates im Bundesrat dem anderen z. B. Preußen anwächst oder erloschen ist. Auch hierzu wäre ein verfassungsänderndes Reichsgesetz als Änderung des Art. 6 R. V. erforderlich. Schließlich würde sich dieser Vorgang noch als eine Änderung des Art. 1 R. V. darstellen, da ja ein Staat aus der Reihe der 25 Bundesstaaten ausscheiden würde, wenngleich am Gebietsbestand des Reiches nicht geändert würde. In diesem Falle wird wohl nicht der Gebietsbestand des Deutschen Reiches als eines Staates geändert, wohl aber die Zusammensetzung des Bundes. Auch dazu wäre ein verfassungsänderndes Reichsgesetz erforderlich. Dazu stellt Art. 78, Abs. 2 R. V. noch das weitere Erfordernis auf, daß zu solchen Verfassungsänderungen außerdem noch die Zustimmung des in Frage kommenden Gliedstaates erforderlich sei, da sich seine Stellung, zur Gesamtheit ändert.

## § 8.

### Grenzveränderung des Preussischen Staates durch Teilung der Monarchie.

Schließlich kann man noch die Frage aufwerfen, ob eine Veränderung der Grenzen des preußischen Staatsgebietes durch eine Teilung der Monarchie möglich ist. Die Antwort ist in der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat nicht direkt enthalten wie in fast allen deutschen Verfassungen, z. B. in der bayrischen Verfassung Titel III, § 1: „Der ganze Umfang der Monarchie bildet eine einzige unteilbare, unveräußerliche Gesamtmasse.“ Aus der Tatsache, daß andere deutsche Verfassungsurkunden den Umfang der Monarchie als eine unteilbare, unveräußerliche Gesamtmasse verfassungsmäßig festlegen, nun die Folgerung zu ziehen, also gilt dieser Grundsatz auch für Preußen, wäre ganz falsch. Als Quelle für die Beantwortung dieser Frage kommen nur die preußischen Staatsgrundgesetze in Betracht. Art. 1 pr. V. sagt: „Alle Landesteile der Monarchie in ihrem gegenwärtigem Umfange bilden das preußische Staatsgebiet.“ Das heißt, das jeweilige verfassungsmäßig festgestellte preußische Staatsgebiet bildet eine staatsrechtliche Einheit, zumal ja Preußen ein Einheitsstaat ist. Schon hieraus ergibt sich, daß das preußische Staatsgebiet einerseits ungeteilt, andererseits unteilbar ist, und zwar solange als Preußen ein Einheitsstaat ist, und die gegenwärtige Verfassung bestehen bleibt. Die Unteilbarkeit der Monarchie wird in Art. 53 pr. V. gewährleistet: „Die Krone ist, den Königlichen Hausgesetzen gemäß, erblich in dem Mannesstamme des Königlichen Hauses nach dem Recht der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge.“ Durch diesen Artikel sind die Hausgesetze der Hohenzollern, soweit es sich um die Thronfolge handelt, zur Verfassungs-, zu Staatsgrundgesetzen des Preußischen Staates erklärt, d. h. sie können, da sie ein integrierender Bestandteil der Verfassungsurkunde geworden und damit in das öffentliche Recht Preußens übergegangen sind, nicht ohne

Zustimmung der Landesvertretung geändert werden. Ein Gesetz, welches die Bestimmungen der Thronfolge ändert, bedarf nicht mehr der Zustimmung der Agnaten des Königlichen Hauses. § 1 des letzten Hausgesetzes aus dem Jahre 1808 sagt[1]): „Es hat bei den Hausverträgen und Grundgesetzen unseres Königlichen Hauses, insoweit solche die Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit der Souveränitätsrechte — mittelst Anordnung der Primogenitur und Fideikommisses — festsetzen, sein Verbleiben." In Art. 53 pr. V. ist also in Verbindung mit den Königlichen Hausgesetzen, wie der dispositio Achillea von 1473, dem Geraischen Hausvertrag vom 9. April 1599 u. a. m. die Unteilbarkeit der preußischen Monarchie mit klaren Worten ausgesprochen. gewährleistet. Solange also die gegenwärtige Verfassung besteht, bleiben sämtliche preußische Landesteile zu einem einheitlichen, unzertrennlichen Ganzen vereinigt, und es ist ausgeschlossen, daß das preußische Staatsgebiet in zwei oder mehrere von einander unabhängige, von verschiedenen Regenten beherrschte Staaten geteilt wird, daß auf diese Weise die Grenzen des preußischen Staatsgebietes verändert werden.

Es ist noch die Frage zu entscheiden, ob die Erbverbrüderung zwischen Sachsen, Hessen und Brandenburg auf den eben entwickelten Grundsatz der Unteilbarkeit Preußens einen Einfluß hat, da sie in einer Bestimmung die Teilung der preußischen Monarchie in 2 Hälften unter Hessen und Sachsen in Aussicht stellt. Diese Erbverbrüderung wurde 1373 zwischen Sachsen und Hessen geschlossen, 1457 trat ihr Preußen bei. Sie wurde wiederholt erneuert, zuletzt im Jahre 1614. — Dabei will ich die Rechtsfrage vom sächsischen und hessischen Standpunkte ausschalten, da es doch nach dem Staatsrecht dieser beiden Staaten ähnlich liegt. —

Der Wirksamkeit der Erbverbrüderung stehen zwei Gründe entgegen.

1. Wie wir gesehen haben, ist der preußiche Staat ein

[1]) Schulze, die Hausgesetze. Bd. III. S. 607.

Einheitsstaat, und eine Teilung ist ausgeschlossen. Hinsichtlich der Teilung unter zwei Häuser kann also Preußen die Bestimmung der Erbverbrüderung nicht erfüllen, die Unmöglichkeit der Erfüllung fußt auf der preußischen Verfassungsurkunde.

2. Die Erbverbrüderung wurde 1614 das letzte Mal erneuert. Die V. U. für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850 hat in Art. 53 eine Bestimmung über die Thronfolge getroffen, ohne die Erbverbrüderung zu erwähnen. Dadurch hat sie ihr den Anspruch auf Rechtswirksamkeit versagt.

Ebenso liegt der Fall, wenn der Inhaber der Krone in einem Testament über die Thronfolge verfügen wollte. Eine Thronfolge auf Grund einer Erbverbrüderung oder eines Testaments wäre nur möglich, wenn sie auch zum Inhalt eines Verfassungsgesetzes gemacht wird.

Für Preußen läßt sich also der Grundsatz aufstellen, es gibt nur eine ordentliche Thronfolge, und die ist in Art. 53 V. U. geregelt; durch diese Regelung ist eine Teilung der Monarchie ausgeschlossen.

---

# Dritter Teil.

## Das Reich betreibt Grenzveränderungen des preussischen Staatsgebiets.

### § 9.

**Das Reich betreibt Grenzveranderungen des preussischen Staatsgebiets gegen auswärtige Staaten in Friedenszeiten.**

Bei Grenzveränderungen des Reiches kommen für uns nur die in Betracht, welche sich zugleich als Veränderungen der Grenzen des preußischen Staatsgebietes darstellen. Ist nun das Reich staatsrechtlich in der Lage, preußisches Staats-

gebiet, das auch Bundesgebiet ist, z. B. den östlichen Teil der Provinz Posen mit der polnisch redenden Bevölkerung auszuschließen oder an Rußland abzutreten? Das kompetente Organ zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge ist gemäß Art. 11 R. V. der Kaiser. Die Verfassung des Deutschen Reiches ist den anderen Staaten bekannt, ihre Bestimmungen muß auch der Kaiser als völkerrechtlicher Vertreter des Reiches beachten. Eine solche Ausschließung oder Abtretung erforderte aber als Änderung des Art. 1 R. V. zunächst ein verfassungsänderndes Reichsgesetz. 14 Stimmen im Bundesrate genügen zur Ablehnung, Preußen allein verfügt über 17 Stimmen. Die Stimmen sind aber von den einzelnen Regierungen, in unserem Falle von der preußischen zu instruieren. Jedoch sind die Regierungen inbetreff der Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten an die verfassungsmäßigen Normen ihres Staates gebunden und insbesondere auch für diese Akte dem Landtage verantwortlich. Preußen ist aber eine konstitutionelle Monarchie. Wenn also Preußen nicht verfassungsmäßig seine Einwilligung durch ein Gesetz zu einer solchen Gebietsveränderung gibt, ist das Reich Preußen gegenüber schon in Folge der 17 Stimmen Preußens im Bundesrat machtlos. Somit findet diese Frage für Preußen eine sehr einfache Erledigung. Das folgt aber auch allgemein aus dem Zweck und der Aufgabe des Reiches. Das Reich hat die Pflicht, das Gebiet eines jeden Gliedstaates, der das Recht hat, mit seinem Gebiete zu dem Reiche zu gehören, zu schützen. Es würde seine Aufgabe, die es sich im Eingang der R. V. gesteckt hat, nicht erfüllen, wollte es einen Staat dazu zwingen, Einbuße an Land und Volk zu erleiden. Alle Bundesglieder müssen in Recht und Pflicht dem Prinzip der Gleichberechtigung entsprechend auch gleichmäßig berücksichtigt werden. Aus diesem Gesichtspunkte heraus ist kein Staat ohne Rechtsgründe verpflichtet, eine Schmälerung des Gebietes durch das Reich zu dulden. Es würde also zum mindesten im obigen Fall zur Abtretung oder Ausschließung eines Teils der Provinz Posen ein

preußisches Staatsgesetz und die Zustimmung der preußischen Bundesratsbevollmächtigten zu einem verfassungsändernden Reichsgesetz gehören. Wir haben aber bei der Kompetenzabgrenzung zwischen Reich und Einzelstaaten bezüglich der Gebietshoheit erkannt, daß das Reich nur die Hoheitsrechte hat, die ihm die Verfassung übertragen hat, oder die es sich auf dem Wege der Zuständigkeitserweiterung beigelegt hat. Zwar enthält die Reichsverfassung keine Bestimmung, daß die Initiative vom Reiche ausgehen könne, in Friedenszeiten Bundesgebiet, das auch Einzelstaatsgebiet ist, auszuschließen oder abzutreten. Man wird doch aber wohl zugeben müssen, daß in einem solchen Falle z. B. auch bei einer Grenzabrundung, wenn der Einzelstaat verfassungsmäßig seine Zustimmung gibt, die gesetzgebenden Faktoren des Reiches verfassungsmäßig mitwirken, der Kaiser dann als völkerrechtlicher Repräsentant des Reiches als Kontrahent in einem solchen Vertrage auftreten können wird, daß ihm diese Befugnis für diesen konkreten Fall zustehen wird.

Nach Bansi [1]) genügt zur Abtretung von Landesgebiet ein verfassungsänderndes Reichsgesetz: „Wenn zwei Willen, ein unbeschränkter und ein beschränkter, in einer Richtung tätig werden, so wäre es ein Widerspruch, dann den unbeschränkten an dem beschränkten seinen Widerspruch finden zu lassen. Denn dann wären beide Willen beschränkt.“ Wenden wir diesen allgemeinen Satz auf preußische Verhältnisse an. Hierfür übersieht Bansi, daß bei einem verfassungsändernden Reichsgesetz diese beiden Willen von vornherein beschränkt sind; denn wenn bei der Abstimmung im Bundesrat die Stimmen aller übrigen Einzelstaaten gegen Preußen und die Stimmen Preußens gegen die übrigen Bundesstaaten oder auch nur einen entsprechenden Teil stehen, so kommt nie ein solches Gesetz zustande, da ja die erforderliche Majorität nicht erreicht wird. Es kann also wider den Willen Preußens auch nicht ein ccm Land von seinem Gebiet durch das Reich in Friedenszeiten ab-

[1]) S. 684/85.

getreten bezw. ausgeschlossen werden, wie auch Preußen seinen Gebietsbestand an den Außengrenzen ohne Zustimmung des Reiches nicht ändern kann. Bansi betont außerdem bei seiner Behauptung zu sehr das staatliche Element des Bundesstaats, ohne an das richtige Verhältnis zwischen Bundestaat und Gliedstaat zu denken.

Das Reich bezw. den Kaiser als sein völkerrechtlicher Vertreter kann aus irgend einem Grunde neues Gebiet erwerben. Nach dieser Richtung hin können Reich und Einzelstaat ihre Gebietshoheit unbeschränkt entfalten. Wie wir bei Preußen aber gesehen, sind die Folgen der Erwerbung zu beachten. Mit der Erwerbung des Gebietes durch den Kaiser wird es noch nicht ipso iure Bundesgebiet. Denn die Erwerbung stellt sich als Änderung der Reichsgrenzen dar, also ist hierzu ein verfassungsänderndes Reichsgesetz erforderlich. Nun ist das Gebiet zwar bereits Bundesgebiet, aber noch fehlt die Form, in der das Gebiet dem Reiche angehören soll. Dies kann erfolgen als neuer Gliedstaat, als unmittelbares Reichsland — hierfür ist die Angliederung Elsaß-Lothringens an das Reich Präzedenfall — oder in der Weise, daß es einem Bundesstaate einverleibt wird. Uns interessiert hier nur die letztere Art und Weise. Hierzu ist die Genehmigung des Reiches wiederum erforderlich, und zwar nach meiner Meinung die gleichzeitige, die am besten in dem verfassungsändernden Reichsgesetz, das die Aufnahme des Gebietes in das Bundesgebiet verfügt, auszusprechen sein wird. Nehmen wir den Fall an, die Genehmigung des Reiches zur Einverleibung eines vom Reiche erworbenen Gebietes in das preußische Gebiet wird einem späteren Reichsgesetze vorbehalten, dann gehört das Gebiet zwar schon zum Bundesgebiet, tatsächlich aber befindet es sich in einem schwebenden Zustande, indem es an der Form fehlt, in der es dem Reiche angehören soll. Also wird man, um diesen Schwebezustand zu beseitigen, die gleichzeitige Genehmigung des Reiches zur Einverleibung in das Einzelstaatsgebiet annehmen müssen. Aber auch wenn diese beiden

staatsrechtlichen Erfordernisse vorliegen, verfassungsänderndes Reichsgesetz und gleichzeitige Reichsgenehmigung, dann ist im konkreten Fall das Gebiet noch nicht ipso iure preußisches Staatsgebiet; denn das Gebiet eines Staates kann eben nur durch seinen verfassungsmäßig erklärten Willen erweitert werden. Es kommt also noch als drittes staatsrechtliches Erfordernis, da sich die Einverleibung als Verschiebung der Grenzen des preußischen Staatsgebiets darstellt, ein preußisches Staatsgebiet hinzu. Erst dann ist das völkerrechtlich vom Kaiser erworbene Gebiet auch staatsrechtlich Bundesgebiet, staatsrechtlich preußisches Staatsgebiet geworden. Das Gleiche würde auch gelten, wenn das Reich seine Grenzen, die zugleich preußische Außengrenzen sind, durch Gebietsaustausch abrunden wollte, also nicht nur bei Gebietsveränderungen, sondern auch bei jeder tatsächlichen Grenzveränderung.

Ein Beispiel aus der Geschichte bietet der Erwerb von Helgoland. Das Reichsgesetz von 15. Dezember 1890 vereinigte dieses Gebiet mit dem Bundesgebiet und genehmigte gleichzeitig, daß es dem preußischen Staate einverleibt werde. In diesem Gebiete heißt es in § 1: „Die Insel Helgoland nebst Zubehörungen tritt dem Bundesgebiete hinzu.

Das Reich erteilt seine Zustimmung dazu, daß die Insel dem preußischen Staate einverleibt wird.“ Die Einverleibung verfügte dann das preußische Gesetz vom 18. Februar 1891: „Die Insel Helgoland nebst Zubehörungen wird in Verfolg des Reichsgesetzes vom 15. Dezember 1890 und in Gemäßheit des Art. 2 der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 1. April 1891 ab mit der preußischen Monarchie für immer vereinigt.“

## § 10.

### Grenzveränderungen des preussischen Staatsgebiets durch das Reich in Friedensschlüssen.

Eine ganz besondere Stellung nimmt in unserer Frage die Abtretung von Gebiet in Friedensschlüssen ein. Gerade diese Frage ist schon nach vielen Richtungen hin erörtert

worden[1]). Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat gibt über diese Frage eine Bestimmung in Art. 48. Sehen wir uns zunächst die Geschichte dieses Artikels an. Der Art. 48 pr. V. hat seinen Ursprung in der belgischen Verfassung, deren entsprechender Art. 68 in deutscher Übersetzung lautet[2]): „Der König befehligt die Land- und die Seemacht, erklärt Krieg, schließt Bündnisse, Friedens- und Handelsverträge. Sobald das Interesse und die Sicherheit des Staates es erlauben, setzt er die Kammern davon in Kenntnis und fügt die nötigen Mitteilungen bei. Die Handelsverträge, sowie diejenigen, welche den Staat belasten oder einzelne Bürger verpflichten, haben nur Kraft, wenn sie die Zustimmung der Kammern erhalten.

Keine Abtretung, kein Tausch, keine Verbindung eines Landesteiles kann anders stattfinden, als Kraft eines Gesetzes. In keinem Falle können die geheimen Artikel eines Vertrages den offenen zuwiderlaufen.“ An seine Fassung lehnte sich im großen und ganzen Art. 24 der Regierungsvorlage vom 20. Mai 1848 und der Art. 46 der Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848 an: „Der König hat das Recht Krieg zu erklären, Frieden zu schließen und Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. — Handelsverträge, sowie andere Verträge, durch welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden, bedürfen zu ihrer Giltigkeit der Zustimmung der Kammern.“ Aus diesen Worten geht hervor, daß der König nicht immer allein das Recht haben sollte, Frieden zu schließen, sondern daß unter gewissen Umständen die Zustimmung der Kammern zu seiner Giltigkeit notwendiges Erfordernis sein sollte. Dieser Auffassung huldigte die Kommission für Revision der Verfassung aber nicht. Sie stellte daher in der Sitzung vom 19. September

[1]) Laband (1911 Bd. I. S. 198 ff.), Dambitsch (S. 281), Tinsch (S. 42), G. Meyer (S. 292 Anm. 14), Hänel I (S. 515), Sieskind (S. 21 ff.), Anschütz (S. 525), Seydel (S. 35 ff.), v. Rönne II (S. 307 ff.).

[2]) Sten. Ber. 2. K. 1849, S. 337 r. S.

1849 folgenden Abänderungsantrag, der die gleiche Fassung des Art. 46 und folgenden Zusatz erhielt; „— — — Friedensverträge bedürfen der Zustimmmung nicht.“ Dieser Kommissionsantrag wurde aber abgelehnt. Dagegen wurde der Antrag des Abgeordneten v. Bodelschwingh, die heutige Fassung des Art. 48 pr. V. vom Plenum angenommen: „Der König hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Giltigkeit der Zustimmung der Kammern, sofern es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden.“

Aber dieser Abgeordnete erklärte[1]), daß er dem Grundsatz des Kommissionsantrages beistimme, daß seine vorgeschlagene Änderung nur Redaktionssache sei. Diese Fassung wurde auch in der ersten Kammer am 27. Oktober 1849 angenommen. Dabei erklärte u. a. der Berichterstatter v. Jordan[2]): „Die von der zweiten Kammer angenommene Wortfassung des Art. 46 schließt jede Möglichkeit einer Auslegung aus, nach welcher der König in Friedensschlüssen jemals und unter irgendwelchen Bedingungen an die Zustimmung der Kammer gebunden sein sollte.“ Diese Worte und die Fassung des Artikels besagen zur Genüge, daß die Friedensschlüsse zu ihrer Giltigkeit der Zustimmung der Kammern nicht bedürfen. Die verbündeten Regierungen ließen dem König von Preußen als Träger des Bundespräsidiums das uneingeschränkte Recht des Friedensschlusses. Der verfassungsberatende Reichstag des Norddeutschen Bundes änderte hieran nichts. Der Inhalt des Art. 48 pr. V. ist dem entsprechenden Artikel der Norddeutschen Bundesverfassung, dem Art. 11 der Reichsverfassung zu Grunde gelegt worden, ohne daß an der Stelle, die von der Ausnahmestellung der Friedensverträge spricht, irgendwie geändert worden wäre.

[1]) Sten. Ber. 2. K. 1849, S. 336, 1 S.
[2]) Sten. Ber. 1. K. 1849, S. 1217, 1. S.

Ungefähr das gleiche Bild wie die Geschichte entrollt uns die Staatspraxis des Preußischen Staates in seinen ersten Jahren nach der Verfassung. Dem Landtage sind nicht vorgelegt worden die Friedensverträge mit Dänemark vom 2. Juli 1850, der Friedensvertrag vom 30. März 1856, der den orientalischen Krieg beendigte, der Friedensvertrag vom 30 Oktober 1864 nach dem dänischen Kriege. Die Friedensverträge von 1866 sind dem Landtage zur Zustimmung gleichfalls nicht vorgelegt worden, jedoch sind sie ihm mitgeteilt worden, nachdem sie bereits ratifiziert waren; denn das Übersendungsschreiben an den Landtag enthält folgende Worte [1]): Die Ratifikation der Verträge ist erfolgt, und die Auswechselung der Ratifikationsurkunden hat stattgefunden."

Wenn uns die Geschichte des Art. 48 pr. V., des Art. 11 R. V. und die Staatspraxis Preußens zeigt, daß Friedensverträge zu ihrer Giltigkeit der Zustimmung der Kammern nicht bedürfen, so ist das an und für sich nicht maßgebend, es dient höchstens zum leichteren Verständnisse des Art. 11 R. V. da anzunehmen ist, daß bei den Verträgen die staatsrechtlichen Erfordernisse erfüllt sind. Das Recht, Frieden zu schließen, ist durch die Bestimmungen der Reichsverfassung auf das Reich übergegangen. Dieselbe Praxis wie Preußen übte das neu erstandene deutsche Reich, indem der Friedensvertrag mit Frankreich, der Frankfurter Frieden vom 10. Mai 1871, dem Bundesrat und Reichstag nach der Ratifikation nur zur Kenntnisnahme vorgelegt wurde. Nach diesen geschichtlichen Erörterungen der Friedenschlüsse, wollen wir uns mit der dogmatischen Auslegung des Art. 11 R. V. beschäftigen.

Art. 11 R. V. Abs. 1 lautet: „Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen „Deutscher Kaiser" führt. Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu be-

[1]) E. Meier, S. 243.

glaubigen und zu empfangen.“ Bei dem Recht des Kaisers, Frieden zu schließen, kommt für unseren Zweck nur in Frage, inwieweit, unter welchen staatsrechtlichen Bedingungen der Kaiser berechtigt ist, eventuell nach einem unglücklichen Kriege des Reiches preußisches Staatsgebiet an den Feind abzutreten; die Realisierung der übrigen Friedensbedingungen kommt für uns hier nicht in Frage.

In dem Art. 11 R. V. wird dem Kaiser das Recht zugestanden, Frieden zu schließen. Fassen wir den Begriff „Friedensschluß“ näher ins Auge. Man kann doch darunter nicht lediglich die Tatsache der Beendigung des Krieges erblicken. Sondern zum Zwecke der Beendigung des Krieges geht der Kaiser als völkerrechtlicher Vertreter des Reiches zur Beendigung eines Krieges auf die vom Feind gestellten Bedingungen ein, um eine weitere Schädigung des Reiches durch Fortsetzung des Krieges zu verhindern. Wenn nun der Feind eine Gebietsabtretung, einen Gebietsaustausch zur Bedingung des Friedens macht, dann kommt kein Frieden zustande, wenn der Kaiser nicht auf die Bedingung eingeht. Soll also der Kaiser das Recht haben Frieden zu schließen, so muß er ihn auch wirklich schließen können, d. h. er muß notwendigerweise, dem Drange der Verhältnisse entsprechend, auch die Befugnis haben, Gebiet abzutreten, wenn der Feind es zur Bedingung macht. M. a. W. es stehen dem Kaiser[1]) „auch die gebietshoheitlichen Rechte zu, ohne welche die Kompetenz nicht oder nicht vollständig ausgeübt werden kann, wie etwa die Befugnis, im Friedensvertrag Reichsgebiet an das Ausland abzutreten.“ Daß der Kaiser diese Befugnis haben muß, und zwar allein ausschließlich haben muß, ergibt sich aus politischen und staatsrechtlichen Forderungen. In der richtigen Erkenntnis, daß gerade zum Friedensschlusse eine durchaus einheitliche Handlungsweise notwendig sei, ist in den meisten monarchischen Staaten das Recht des Friedensschlusses eine Prärogative der Krone.

[1]) Anschütz, S. 523.

Ja sogar Völker, denen dieses Zugeständnis schwere Opfer gekostet, z. B. Schweden unter Karl XII., haben diese Bestimmung in den Verfassungsurkunden aufrecht erhalten, und zwar uneingeschränkt. Ganz richtig bemerkt hierzu der Abgeordnete Reichensperger am 19. September 1849 in der preußischen zweiten Kammer[1]): „Da, wo Beschlüsse über Krieg und Frieden, wo Unterhandlungen und Verträge zu einem gedeihlichen Ende geführt werden sollen, da kann dies nur bei einheitlicher Leitung des Ganzen geschehen. Die rasche Benützung des Augenblicks und die möglichst genaue Beurteilung der gegenseitigen Kräfte des eigenen und des fremden Staates, endlich das notwendige Geheimnis, welches über allen Fragen schweben muß, wenn sie erfolgreich sein sollen, macht es notwendig, daß diese Fragen nicht in großen Versammlungen, sondern einheitlich vom Oberhaupte des Staates gelöst werden.“ Gerade in dieser Bestimmung des Art. 11 R. V. zeigt sich der Schutz der Einzelstaaten durch das Reich. Dem Reiche würde eine Wunde genau so wehe tun, wie dem gerade betroffenen Gliedstaat: es handelt aber unter dem Druck der Verhältnisse, um durch eine Wunde die Gesamtheit und mit der Gesamtheit den einzelnen Gliedstaat zu schützen oder sogar zu retten.

Bei Gebietsveränderungen durch Bestimmungen eines Friedensschlusses muß man auf 2 Momente achten, einerseits ob die Einwilligung des betroffenen Gliedstaates, andererseits ob die Zustimmung des Bundesrats und die Genehmigung des Reichstages erforderlich ist. Wenden wir uns hierin zunächst der Kehrseite zu. Setzen wir den Fall, der Art. 11 R. V. enthielte in den Worten „Frieden zu schließen“ nicht die Befugnis, im Frieden Gebiet abzutreten, dann gäbe es hinsichtlich des betroffenen Gliedstaates, abgesehen von der Zustimmung des Bundesrats und Genehmigung des Reichstages, nur zwei Möglichkeiten. Der Kaiser hätte dann die

[1]) Sten. Ber. 2. K. S. 336, r. S.

Pflicht, nur günstige Frieden abzuschließen. Diese Forderung ist aber unmöglich, widerlegt sich also von selbst; denn auch hier gilt der Satz: ultra posse nemo tenetur. Oder der Kaiser schließt im Namen des Reiches Frieden, muß aber den Vorbehalt machen, daß er als völkerrechtlicher Vertreter des Deutschen Reiches auf die Bedingung, ein bestimmtes Gebiet abzutreten, nicht eingehen könne, bevor nicht der davon betroffene Gliedstaat seine Genehmigung erteilt habe. Auch das ist eine unmögliche Forderung. Denn nicht der einzelne Gliedstaat führte Krieg, sondern das Reich. Also kann auch die Existenz des vom Reiche geschlossenen Friedens nicht von dem Willen eines einzelnen Gliedstaates abhängen, sondern nur von dem Willen des Reiches. Dieser Wille hat seinen Ausdruck gefunden in dem Art. 11 R. V. Dort haben die Einzelstaaten das Recht, Frieden zu schließen, auf das Reich übertragen, sich selbst davon ausgeschlossen. Da aber zu einem Friedensschluß notwendigerweise auch die Befugnis gehört, den Friedensvertrag aus eigener Kraft existent werden zu lassen, eventuell Land abzutreten, haben die Einzelstaaten sich in dieser Beziehung von der Gebietshoheit selbst ausgeschaltet. Es ist also möglich, daß das Reich in einem Friedenschlusse preußisches Staatsgebiet an andere Staaten abtritt, ohne daß von preußischer Seite aus ein staatsrechtliches Erfordernis vorliegen müsse.

Es frägt sich weiter, welche reichsstaatsrechtlichen Erfordernisse werden zu einer solchen Gebietsabtretung gehören. Hat der Kaiser allein, oder nur mit Zustimmung des Bundesrats und Genehmigung des Reichstags das Recht, Bundesgebiet im Friedensschlusse an das Ausland abzutreten? Die Beantwortung dieser Frage müssen wir aus Art. 11 R. V. herleiten können. In diesem Artikel werden dem Kaiser mehrere Befugnisse eingeräumt, das Recht der völkerrechtlichen Vertretung des Reiches, der Kriegserklärung, des Friedensschlusses, des Abschlusses von Bündnissen und Verträgen. Das Recht der Kriegserklärung ist beschränkt durch

Abs. 2 dieses Artikels, desgleichen das Recht zum Abschluß von Staatsverträgen durch Abs. 3. Nun ist jeder Friede aber auch ein Vertrag, ein Staatsvertrag. Fällt also der Friedenschluß auch unter die Beschränkung des Abs. 3? Der Gesetzgeber erwähnt das Recht Frieden zu schließen, mit oder gegen seinen Willen, das mag dahingestellt bleiben, [ausdrücklich allein und ohne direkte Einschränkung, und zwar im Anschluß an die Kriegserklärung. Durch Art. 11 Abs. 1 R. V. in Verbindung mit Art. 63 R. V. ff. ist ausgesprochen, daß der Kaiser den Krieg als oberster Feldherr leitet. Die Kriegserklärung stellt sich als erster Akt, der Friedensschluß als letzter Akt im Kriege dar. Beide erwähnt Art. 11 R. V., aber das Recht der Kriegserklärung ausdrücklich mit einer Einschränkung. Diese Einschränkung gilt jedoch nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Abs. 2: „Zur Erklärung des Krieges im Namen des Reiches ist die Zustimmung des Bundesrats erforderlich, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder deren Küsten erfolgt," nicht für den Friedensschluß in gleicher Weise, wollte man dem Abs. 2 nicht großen Zwang antun. Also schon hierin zeigt sich eine Ausnahmestellung der Friedensschlüsse.

Art. 11 R. V. Abs. 1 macht eine Unterscheidung zwischen allgemeinen Bündnissen und Verträgen und dem besonderen Vertrag, wie ich ihn demgegenüber nennen will, dem Friedensschluß. In Abs. 3 erwähnt sind Verträge, deren Inhalt in den Bereich der Gesetzgebung fällt. Fällt also der Friedensvertrag auch unter Abs. 3? Nach seiner formellen Seite fällt der Friedensvertrag entschieden unter die Verträge. Bezüglich seiner materiellen Seite schließe ich mich Hänel[1]) an: „Er kann aber auch seinem materiellen Zusammenhang nach als integrierender Bestandteil des Rechts der Kriegführung betrachtet werden, dessen Ziel und letzte Rechtshandlung er ist." Aus diesem Grunde schon glaube ich nicht, daß der Friedensvertrag unter Abs. 3 zu stellen ist.

[1]) Hänel, S. 345.

Mir sagt vor allem die enge Verknüpfung der Worte „Im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen“ in ihrer Gegenüberstellung zu „Bündnissen und anderen Verträgen,“ daß der Gesetzgeber selbst einen Vertrag im Sinne des Abs. 3 Art. 11 R. V. nicht im Friedensschluß sehen will. Die Mehrzahl der Schriftsteller in der Literatur stellt sich auf denselben Standpunkt, gestützt auf die Entstehungsgeschichte des Art. 11 R. V., auf die Praxis vieler monarchischer Staaten, aus politischen Erwägungen und nicht zuletzt auf Grund der dogmatischen Auslegung des Art. 11 R. V. Zeigt uns so die dogmatische Auslegung des Art. 11 in Verbindung mit anderen Momenten, daß die Friedensverträge eine Ausnahmestellung einnehmen, so ist zu ihrer Giltigkeit die Zustimmung des Bundesrats bezw. auch die Genehmigung des Reichstages nicht erforderlich. Das kompetente Organ ist allein der Kaiser. Das Resultat aus diesen Erörterungen aber für unsere Frage ist, daß eine Grenzveränderung des preußischen Staatsgebiets unter Ausschaltung des Art. 2 pr. V. in der Weise möglich ist, daß der Kaiser nach einem Kriege preußisches Gebiet an den Feind im Friedensschlusse abtreten, die Grenzen des preußischen Staatsgebiets, die mit den Reichsgrenzen zusammenfallen, verändern kann.

Den gegenteiligen Standpunkt vertritt vor allem v. Seydel [1]): „Zur Veräußerung von Staatsgebiet ist nur der befugt, der die Staatshoheit hat; der Bund besitzt aber eine Landeshoheit überhaupt nicht.“ Diese Auffassung ist insofern erklärlich, als v. Seydel konsequent das föderative Element im Reiche bei seinen Erörterungen in den Vordergrund stellt, die Staatsnatur des Reiches entschieden bestreitet. In dieser Auffassung erkennt er logisch dem Bunde überhaupt keine Gebietshoheit zu und kommt zu dem Schlusse, daß dann das Reich auch im Frieden Gebiet nicht abtreten könne. Diese Auffassung kann ich nicht teilen, da ich in dem Bundesstaat

[1]) S. 36.

„Deutsches Reich“ das föderative und staatliche Element in einem Verhältnis in der Weise verknüpft finde, daß das Reich zugleich Bund, zugleich Staat ist: Als Staat muß es aber gewisse Hoheitsrechte auch über das Gebiet haben, ohne damit das föderative Element kalt zu stellen. Da nun die Reichsgewalt, die nach unserer obigen Auffassung mit der Gebietshoheit des Reiches zusammenfällt, gemäß Art. 11 R. V. sich im Friedensschluß äußern kann, hat es auch die dieser Gewalt entsprechende Gebietshoheit, kann also eventuell im Friedensschlusse eine Gebietsveränderung vornehmen.

Wesentlich anders liegt die Sache, wenn der Kaiser in Friedensschlüssen Gebiet erwirbt. Das Gebiet ist dann völkerrechtlich und reichsstaatsrechtlich als zum Reiche gehörig zu betrachten, völkerrechtlich, denn der Kaiser hat im Namen des Reiches kontrahiert, reichsstaatsrechtlich, wenn man dem Kaiser das Recht einräumt, im Frieden Gebiet abzutreten, wird man ihm konsequent auch das Recht einräumen müssen, nach einem glücklichen Kriege Gebiet für das Reich zu erwerben, das Recht des Friedensschlusses voll und ganz auszuüben. Nur ist das Verhältnis noch nicht geregelt, in welchem es dem Reiche angehören soll. Dazu gehören dieselben staatsrechtlichen Erfordernisse, wie bei dem Gebietserwerb, bei einer Grenzveränderung des Reiches in Friedenszeiten, nämlich es sind ein verfassungsänderndes Reichsgesetz, und soll das Gebiet preußisches Staatsgebiet werden, die gleichzeitige Genehmigung des Reiches und ein preußisches Staatsgesetz erforderlich.

## § 11.

**Kann das Reich Grenzveränderungen des preussischen Staatsgebiets gegen die angrenzenden Bundesstaaten verfügen.**

Es bleibt uns noch die Frage zu erörtern, ob das Reich staatsrechtlich in der Lage ist, die Binnengrenzen des preußischen Staatsgebietes gegen die angrenzenden deutschen Gliedstaaten zu verändern. Das Reich übt seine Gewalt

nur nach Maßgabe seiner Verfassung aus. Die Einzelstaaten haben aber dem Reiche in keinem Artikel die Befugnis übertragen, auf ihre Binnengrenzen durch irgend eine Veränderung aus irgend einem Grunde einzuwirken. Hierin gibt es nach unserer Auffassung von Art. 1 R. V. keine Reichsstaatsgewalt, also auch keine Gebietshoheit des Reiches. Die Gebietshoheit ist hierin ganz den Einzelstaaten verblieben; das Reich ist nur verpflichtet, die Unversehrtheit seiner Bundesglieder zu schützen, wenn etwa Übergriffe erfolgen sollten, aber es darf vorläufig den Territorialbestand im Inneren nicht selbst verletzen. Hierbei handelt es sich lediglich um die staatliche Gebietshoheit, daher besitzt in dieser Beziehung das Reich keinerlei Dispositionsbefugnis, nur die Einzelstaaten können hierüber Verfügungen treffen. Vielmehr kann eine Veränderung der Binnengrenzen des preußischen Staatsgebiets immer nur von Preußen ausgehen mit den staatsrechtlichen Erfordernissen, die wir in § 7 erwähnt haben. Dieses Recht ist für das Reich auch nicht aus dem Rechte, im Friedensschlusse Gebiet abzutreten, herzuleiten. Wenn der Kaiser im Friedensschlusse Gebiet abtritt, dann handelt er unter dem Druck der Verhältnisse, um in einem noch verhältnismäßig günstigen Augenblick dem Reiche und damit den Einzelstaaten möglichst wenig Wunden zu schlagen. Daraus läßt sich aber nicht das Recht herleiten, daß der Kaiser ohne Genehmigung des Bundesrats und des Reichstags, ohne Einwilligung des betreffenden Einzelstaats über die Binnengrenzen der Einzelstaaten uneingeschränkt verfügen kann.

# Schluß.

## § 12.

### Des Verfahren bei Grenzveränderungen.

Wie wir gesehen haben, kommt bei Grenzveränderungen des preußischen Staatsgebiets in den meisten Fällen das Reich und Preußen, ein Zusammenwirken beider Faktoren in Betracht. Über die Formen, in denen beide Faktoren mitwirken, ein verfassungsänderndes Reichsgesetz, ein einfaches Reichsgesetz, ein preußisches Staatsgesetz, sind wir uns bereits klar geworden. Es frägt sich nun aber weiter, wie gestaltet sich der Gang des Verfahrens bei Grenzveränderungen? Die Reichsverfassung sagt uns hierüber nichts, obgleich es wünschenswert wäre, daß die Zweifel, die hierüber bestehen, durch eine positive Vorschrift beseitigt werden. Es scheidet hierbei für uns das Verfahren bei Erwerb von unmittelbarem Reichsland und bei Inkorporierung eines neuen Gliedstaates in den Bund aus. Es bleiben demnach zwei Gruppen.

I. Die Abtretung von preußischem Staatsgebiet in einem Friedensschlusse im Namen des Reiches durch den Kaiser wird perfekt durch die Ratifikation des Friedensvertrages. Hierbei gibt es im Verfahren keinen Zweifel. Desgleichen erfolgt eine Veränderung der Binnengrenzen des preußischen Staatsgebiets, ohne daß dabei die innere Struktur des Reiches berührt wird, nach vorausgegangenem preußischen Gesetz durch Staatsvertrag.

II. Bei der zweiten Gruppe müssen notwendig beide Faktoren mitwirken.

1. Ein Gliedstaat, Preußen, will Gebiet an das Ausland abtreten. Ein Beispiel hierfür bietet uns der Grenzveränderungsvertrag zwischen Baden und der Schweiz vom 28. April 1879. Um diesem Vertrage Wirksamkeit zu ver-

leihen, schloß das Reich am 24. Juni 1879 seinerseits mit der Schweiz einen Vertrag, in dem es die Rechtsgiltigkeit der Grenzveränderung anerkannte. Wenn v. Seydel[1]) das Verfahren „in beiden Stadien für unrichtig“ erklärt, so liegt das daran, daß er eine Gebietshoheit des Reiches nicht anerkennt. Insoweit hat er Recht, als sich Baden vor dem definitiven Abschlusse des Vertrages der Zustimmung des Reiches hätte vergewissern müssen. Nach meiner Meinung bieten sich in einem solchen Falle zwei Möglichkeiten, Preußen kontrahiert mit dem fremden Staat; vor dem definitiven Abschluß der Unterhandlungen versichert es sich der Zustimmung des Reiches bezw. behält sie vor. Der Vertrag wird dann nach erfolgter Zustimmung definitiv abgeschlossen, bezw. durch die Zustimmung des Reiches rechtsgiltig und rechtsverbindlich. Bei dieser Art ist vertragsschließender Teil Preußen, das Reich nur Nebenpartei. Der zweite Weg ist folgender. Preußen kontrahiert als vertragsschließender Teil. Der Vertrag wird aber erst perfekt, wenn das Reich verfassungsmäßig seine Einwilligung erteilt, und nun der Kaiser als völkerrechtlicher Vertreter des Reiches einen Vertrag desselben Inhaltes mit dem anderen kontrahierenden Staate abschließt, sei es durch einen neuen Vertrag, sei es, daß er unter Bezugnahme auf den Vertrag Preußens diesen von Reichswegen anerkennt. Das Reich und Preußen sind dann auf der einen Seite gleichberechtigt nebeneinander vertragsschließende Parteien. Im umgekehrten Falle, wenn die Initiative vom Reiche ausgeht, sind die Rollen natürlich vertauscht. Ich würde dem zweiten Weg den Vorzug geben, da er die doppelte Gebietshoheit zum Ausdruck bringt, insofern die passendste, aber auch zugleich die sicherste Form ist; es entspricht dieses Verfahren dem Wesen des Bundesstaats, da der berechtigte Einzelstaat Preußen und der berechtigte Bundesstaat, das Deutsche Reich, verfassungsmäßig nach innen, dem Wesen ihres Ver-

[1]) S. 36.

hältnisses zu einander entsprechend nach außen hin gleichberechtigt nebeneinander beteiligt sind. Weiterhin begibt sich durch diesen doppelten Akt sowohl das Reich seiner Hoheitsrechte über das betreffende Gebiet, als auch der Einzelstaat Preußen der seinigen, getrennt durch den Akt, vereint im Erfolg, sodaß nunmehr das Gebiet, frei von Hoheitsrechten, fähig ist, dem anderen kontrahierenden Staate eingegliedert zu werden. Insofern halte ich auch das Verfahren bei dem Grenzveränderungsvertrage zwischen der Schweiz auf der einen Seite, dem Reiche und Baden auf der anderen Seite für richtig.

3. Beim Erwerb von außerdeutschem Gebiet durch Preußen ist das Verfahren klar. Preußen tritt als Kontrahent auf, erwirbt das Gebiet für Preußen, holt zunächst die Genehmigung des Reiches ein und vereinigt erst dann das Gebiet durch ein Gesetz mit seinem Gebiete. Dieses Verfahren sollte in der Reichsverfassung seine Regelung für künftige Fälle finden, da es sonst, wie wir in § 6 gesehen, zu Unannehmlichkeiten führen könnte.

3. Will Preußen die Binnengrenzen so verändern, daß in der inneren Struktur des Reiches eine Verschiebung eintritt, so ist der Lauf der Dinge folgender: Preußen holt die Genehmigung des Reiches, vielleicht durch einen vorläufigen Beschluß des Bundesrats, endgiltige Regelung durch ein entsprechendes Reichsgesetz ein, und läßt ein preußisches Gesetz folgen, das die Grenzveränderung verfügt. Im Anschluß daran erfolgt der Abschluß des Staatsvertrages.

4. Das Reich erwirbt Gebiet, das Preußen einverleibt werden soll, bezw. das Reich will seine Grenzen, die auch preußische Grenzen sind, aus irgend einem Grunde verändern. Hier finde ich das Verfahren, wie es bei dem Erwerb von Helgoland eingeschlagen worden ist, zutreffend, nämlich ein verfassungsänderndes Reichsgesetz, verfassungsmäßige Erklärung Preußens, daß es gewillt sei, die Einverleibung zu vollziehen, Genehmigung der Einverleibung des preußischen

Staatsgebiet von Seiten des Reiches und ein preußisches Staatsgesetz, das die Einverleibung verfügt.

Es wird also im Verfahren der Weg einzuschlagen sein, der den staatsrechtlichen und allgemein rechtlichen Normen Rechnung trägt, sodaß der Erfolg in jeder Weise rechtsgiltig ist, und es ist wünschenswert, daß eine entsprechende Bestimmung in der Reichsverfassung für kommende Fälle Aufnahme findet.

## Lebenslauf.

Am 10. Februar 1888 wurde ich, Alfons Gawlik, in Rosen, Kreis Leobschütz, als Sohn des jetzigen Hauptlehrers Philipp Gawlik und seiner Ehefrau Hermine geb. Salanga geboren. Ich bin katholischer Konfession und preußischer Staatsangehörigkeit.

Ich trat im Oktober 1900 in die Quinta des Kgl. Gymnasiums zu Leobschütz ein und besuchte von Ostern 1901 ab das Kgl. katholische St. Matthias-Gymnasium zu Breslau, das ich Ostern 1908 mit dem Zeugnis der Reife verließ.

Darauf studierte ich sechs Semester Rechts- und Staatswissenschaften, und zwar zwei Semester in Freiburg i. Br., das folgende in Innsbruck und die drei letzten in Breslau, wo ich am 21. Juli 1911 die erste juristische Staatsprüfung und am 10. November 1911 das Rigorosum bestand.

Zurzeit bin ich dem Kgl. Amtsgericht in Bauerwitz O/S. als Referendar zu meiner Ausbilduug überwiesen.

A. Favorke Breslau II.